

THÈSE DE
PARIS.

1891

N°. 58.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

L'ÉGYPTÉ PROVINCE ROMAINE

DROIT FRANÇAIS

L'ÉGYPTÉ MODERNE

EN DROIT INTERNATIONAL

Les procès mixtes en Égypte avant et après la Réforme Judiciaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

GEORGES GUILLAUMOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS DE DROIT
H. CABANON

162, RUE SAINT-JACQUES, 162

1891

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

L'ÉGYPTE PROVINCE ROMAINE

DROIT FRANÇAIS

L'ÉGYPTE MODERNE

EN DROIT INTERNATIONAL

Les procès mixtes en Égypte avant et après la Réforme Judiciaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le samedi
21 Février 1891, à 3 heures du soir*

PAR

GEORGES GUILLAUMOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. BOISTEL, Professeur.

Suffragants : { MM. GARSONNET,
 { BEAUREGARD, } *Professeurs.*
 { ESMEIN, }

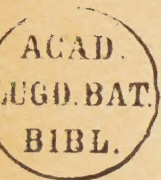
PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS DE DROIT

H. CABANON

162, RUE SAINT-JACQUES, 162

1891



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

A MON ONCLE LE DOCTEUR GUILLAUMOT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550229_0008

BIBLIOGRAPHIE

V. Duruy : Histoire des Romains. Paris, 1879-1884.

Mommsen : Römische Geschichte. Berlin, 1881, 7^e édit. ; Droit public, tomes VI et VII.

Marquardt : Staatsverwaltung. Leipzig, 1871.

Robiou : Ægypti regimen. Paris, 1854.

Lumbroso : L'Egitto al tempo dei Greci e dei Romani. Rome, 1882 ; Recherches sur l'économie politique de l'Égypte au temps des Lagides. Turin, 1870.

Rudorff : Rheinische Museum ; Vergilii Capitonis præfecti Ægypti edictum : Das Edict des Tiberius Julius. Berlin, 1834.

Letronne : Recueil des inscriptions grecques et latines, relatives à l'Égypte. Paris, 1842-1848 ; Recherches pour servir à l'histoire de l'Égypte pendant la domination des Grecs et des Romains. Paris, 1843.

Peyron : Commentaire des papyrus de Turin dans le *Journal des Savants*, année 1827, p. 614 et 1828, p. 102.

Varges : De statu Ægypti provinciæ Romanæ. Goettingue, 1842.

Franz : Corpus Inscriptionum Græcarum. Berlin, 1848-1877.

Reynier : L'Égypte sous la domination romaine. Paris, 1807.

Schuldingius : Notæ ad Digestas seu Pandectas. Edidit Smallenbury. Lugduni Bataiorum, 1804-1835.

Noodt : Opera omnia. Lugduni Bataiorum, 1760.

- Ritter* : Code Théodosien. Lipsiæ, 1736-1745.
Bach : Historia jurisprudentiæ romanæ. Lipsiæ, 1807.
Schwartz : Dissertationes selectæ quibus antiquitatis et juris romani nonnulla capita explicantur. Erlangæ, 1778.
Révillout : Droit Egyptien. Paris, 1884 et 1886.
Champollion-Figeac : L'Egypte antique, dans l'univers pittoresque.
Vigie : Etude sur les impôts indirects romains. Paris, 1881.
Cagnat : Etude historique sur les impôts indirects chez les Romains. Paris, 1882.
Mispoulet : Les institutions politiques des Romains. Paris, 1882.
Demangeat : De la dot. Paris, 1860.
Sir Gardner Wilkinson : Journal de la Société Royale de Londres.
Hirschfeld : Verwaltungsgeschichte. Berlin, 1876.
Troplong : Contrainte par corps.
Grote : Histoire de Grèce, trad. Sadous IV.
Caillemer : Le contrat de prêt à Athènes. Paris, 1870.

Auteurs latins cités

Horace : Odes. — *Tacite* : Annales ; Histoires. — *Trébellius-Pollion* : trente tyrans. — *Ammien Marcellin* : Histoire. — *Spartien* : Vies. — *Pline* : Histoire naturelle. — *Flavius Vopiscus* : Vies. — *Suétone* : Les douze Césars. — *Pline le Jeune* : Lettres.

Auteurs grecs

Strabon : Géographie. — *Josèphe* : Histoire des guerres de la Judée, contre Apion. — *Aristide* : Discours sur l'Egypte. — *Dion Cassius* : Histoire romaine. — *Diodore* : Bibliothèque historique. — *Philon* : Contre Flaccus.

DROIT ROMAIN

L'ÉGYPTE PROVINCE ROMAINE

PRÉFACE

Notre premier souci, au début de ce travail, sera d'en préciser les limites. Il n'embrassera pas, comme son titre un peu large semblerait l'indiquer, l'étude de la province d'Égypte pendant toute la durée de la domination romaine.

Il y a, en effet, dans l'histoire de cette administration provinciale, deux phases très distinctes : l'une commence à l'annexion et prend fin au règne de Dioclétien, l'autre va de ce prince à la conquête arabe.

Nous avons pensé que la première seule de ces deux périodes suffisait à faire l'objet de cette étude. C'est pendant toute cette phase, que l'Égypte, dotée par Auguste d'une constitution et d'une administration spéciales, occupa dans

l'empire romain une place exceptionnelle. Après le remaniement des provinces par Dioclétien, elle fut mise au niveau des autres pays annexés, devint un diocèse dans la préfecture d'Orient, et ne se distingua pas sensiblement du reste de l'empire.

Il nous a semblé aussi très utile d'écrire, en tête de notre étude, une introduction historique, où l'on pût voir quelle était la situation internationale de l'Egypte au moment de l'annexion romaine, dans quelles conditions spéciales eut lieu cette annexion, et de quels faits juridiques elle fut précédée.

INTRODUCTION

L'Annexion et ses préliminaires

Premiers rapports de l'Egyte avec Rome. — Traités de Commerce, Traités d'alliance offensive et défensive. — Médiation de l'Egypte en faveur de Rome. — Intervention Romaine en Egypte. — Protectorat. — Occupation. — Arbitrage de César. — Annexion.

L'Egypte, écrivait un auteur ¹, fut toujours subjuguée par quiconque a voulu s'en donner la peine. Cette simple phrase résume, en peu de mots, l'histoire de ce pays tant de fois conquis et toujours gouverné par des maîtres absolus : Perses, Grecs ou Romains.

Mais, l'annexion romaine, à la différence des deux précédentes, présente des caractères tout particulièrement intéressants. Elle ne fut pas la conséquence immédiate d'une conquête par les armes, mais plutôt la conclusion

¹ Voltaire : OEuvres, v. p. 152. Edition Houssiaux, 1832.

d'une série d'incidents diplomatiques tels que soulève, de nos jours, la chancellerie d'un Etat puissant qui veut absorber un pays sans défense.

Ce furent d'abord des traités de commerce et d'alliance qui laissaient intacte l'indépendance Egyptienne, bientôt suivis d'une intervention de Rome en faveur de l'Egypte menacée par Antiochus. Dès ce jour, l'Egypte fut enchaînée au char de Rome, elle devint sa cliente, au sens juridique du mot, c'est-à-dire avec tous les droits du patronage et les obligations qu'il impose au client. Le lien se resserre avec l'ingérence de Rome dans les affaires intérieures de l'Egypte et le protectorat qu'elle lui impose. Il n'y a plus désormais pour ce pays d'indépendance, ni même de souveraineté intérieure. Enfin, viennent l'occupation militaire et l'arbitrage de César amenés tous deux et même légitimés par le legs de l'Egypte à la république romaine en vertu du testament de son dernier roi.

Les premiers rapports de l'Egypte avec Rome remontent à l'année 273 avant l'ère chrétienne. Rome reçoit à cette époque une ambassade solennelle envoyée d'Alexandrie ; elle en envoie une à son tour, et les démarches réciproques de ces ambassadeurs ont pour résultat la conclusion d'un traité de commerce. Il n'est pas inutile de remarquer que l'Egypte, en cette occasion, fit preuve d'une grande déférence à l'égard de Rome ; elle prit l'initiative de ces relations internationales, et reconnut implicitement par cela même la suprématie de Rome.

Cinquante ans plus tard, en 225, l'alliance commer-

ciale des deux pays devint une alliance militaire. Rome offre à l’Egypte et à son roi Ptolémée III Evergète le secours de ses armes contre Séleucus II Callinique, roi de Syrie.

Puis, les relations des deux pays se resserrent encore dans une lutte commune. Rome est de nouveau menacée dans son existence par la puissance carthaginoise ; nous sommes à l’époque de la seconde guerre punique. La cour d’Egypte se met résolument du côté de la République et renouvelle ses traités avec elle. Toutefois, en fait de secours, Rome ne devait attendre de Philopator, roi d’Egypte, autre chose que le don de quelques vaisseaux chargés de grains. En 212, après des opérations un peu indécises, les villes commerçantes : Rhodes, Chios, Mitylènes, Byzance, Athènes et l’Egypte avaient tenté de s’entremettre. En 210, la disette ayant sévi à Rome, l’Egypte lui fournit le blé nécessaire à son approvisionnement. Elle entreprend alors par spéculation ce que, deux siècles plus tard, elle exécutera en province de l’empire obligée de payer chaque année une forte dîme de ses produits.

Après la ruine de Carthage, Rome changea d’attitude à l’égard de l’Egypte, et la traita de bonne heure en vassale. Au cours de l’année 173, elle intervient dans les guerres entre la Syrie et l’Egypte, et ne garde aucun ménagement. Ces deux pays se disputaient la possession de la Palestine ; déjà, le roi de Syrie, Antiochus Epiphane, avait remporté une grande victoire sur la frontière d’Afrique et s’était emparé du jeune roi d’Egypte, Philo-

métor, au nom duquel il semblait vouloir gouverner le pays. Alors, Alexandrie ferma ses portes, déposa le jeune roi prisonnier, et élut à sa place son frère Evergète II, dit le Gros. Antiochus rappelé en Syrie par des troubles graves, ne revint en Egypte qu'après la réconciliation des deux frères. Il fallut recommencer la guerre. Presqu'à l'heure de la bataille de Pydna, alors qu'Antiochus tenait Alexandrie investie, il vit venir à son camp le romain Gaïus Popilius qui lui notifia les ordres du Sénat. Il fallait qu'il rendît ses conquêtes et évacuât d'Egypte sur le champ. En vain il demanda un instant de réflexion, le Consul de son bâton traça autour de lui un cercle sur le sable et lui enjoint de répondre avant d'en sortir. Il promet d'obéir et retourne en Syrie y jouer « le Dieu qui porte avec lui la victoire ». Pendant ce temps, l'Egypte se rangeait dans la clientèle de Rome ; elle était à demi conquise.

Les deux frères régnèrent d'abord conjointement. L'ainé Ptolémée Philométor se vit un jour chassé du pays par le plus jeune, Ptolémée VI Evergète. Il s'enfuit à Rome et sollicita sa restauration. Le Sénat régla ces difficultés par la voie diplomatique, ayant égard avant tout à l'intérêt de la république. Il rétablit Ptolémée Philométor, mais, pour mettre un terme à la querelle des deux frères et aussi pour affaiblir la puissance de l'Egypte trop grande encore à ses yeux, il en détacha Cyrène qu'il donna à Evergète. Les Romains faisaient régner tous ceux à qui ils voulaient assurer un royaume, s'écriera un juif à peu de temps de là, ils le faisaient perdre

à ceux qu'ils voulaient ¹. Ce fut la dernière fois, pendant bien des années, que Rome voulut s'entremettre dans les affaires de l'Egypte.

En l'année 162 avant Jésus-Christ, la guerre se rallume entre l'Egypte et Cyrène à l'occasion de l'île de Chypre donnée par le Sénat romain à l'aîné puis au plus jeune des deux frères. Malgré la sentence formelle de Rome, c'est l'Egypte qui garde cette importante possession. Nous sommes à l'époque où Rome est jouée par les faibles rois de l'Orient. Contrairement donc à la volonté du Sénat, Chypre reste à l'Egypte et Evergète, succédant à Philométor qui vient de mourir, réunit dans une seule main les deux royaumes.

A la mort d'Evergète qui eut lieu en l'année 117, le royaume d'Egypte avec ses deux annexes de la Cyrénaïque et de Chypre s'était dissous moitié légalement, moitié de fait. Cyrène devint le lot du fils naturel du roi défunt Ptolémée Apion et se sépara pour toujours. Dans l'Egypte propre, Cléopâtre, la veuve d'Evergète, et ses deux fils Soter V Lathyre et Alexandre I^{er}, se firent une guerre acharnée. A son tour, Chypre s'émancipa. Les Romains ne voulurent pas se mêler à toutes ces querelles mais, en l'année 96, quand la Cyrénaïque leur échut en vertu du testament d'Apion mort sans enfant, ils acceptèrent le legs avec empressement. Toutefois, ils laissèrent le pays à lui-même, y déclarant villes libres toutes les

¹ Machabées : 1 ; 8, 13.

cités grecques et leur assignant même la jouissance de l'ancien domaine royal. Quant à la surveillance du préteur d'Afrique sur ce territoire, elle était purement nominale. Les résultats de cette organisation furent déplorable ; le pays fut déchiré par les guerres civiles et les usurpations, à ce point qu'un général romain y ayant été amené par hasard en l'année 86, les habitants le supplièrent de mettre ordre au mal et de leur donner une organisation solide et durable.

A cette époque, malgré ses discordes, l'Egypte était déjà la plus riche nation du monde. Les tributs qu'elle payait à son roi surpassaient d'un tiers les revenus de Rome, qui d'après un document authentique de l'an 63 avant Jésus-Christ, n'excédaient pas 200 millions de sesterces. Malgré les ressources financières qu'ils pouvaient tirer d'une aussi riche contrée, les Romains refusèrent une seconde fois de s'ingérer dans les affaires d'Egypte. Leurs intentions à cet égard se manifestèrent clairement dans une grave circonstance. L'occasion s'offrait d'annexer l'Egypte à l'amiable, le Sénat n'en voulut pas. La descendance de Ptolémée le Lagide venait de s'éteindre en la personne d'Alexandre II. Celui-ci avait par testament institué la République son héritière. Il est vrai qu'on discuta l'authenticité de cet acte et la question de savoir s'il émanait d'Alexandre II ou de son père, Alexandre I^{er}. La raison décisive c'est qu'Alexandre II était le dernier représentant des Lagides ; toujours, en pareil cas, le dernier rejeton des souverains légitimes faisait la République son héritière. L'antique droit public,

du moins au regard des états clients de Rome, semblait ne pas laisser au prince la libre disposition de son royaume par acte de dernière volonté, sauf au cas où il ne restait plus d'agnats au degré successible. Le Sénat tint donc le testament pour authentique, et se fit remettre les sommes déposées à Tyr pour le compte du feu roi, mais il laissa ses deux fils illégitimes s'emparer, l'un de l'Egypte, l'autre de Chypre. Non qu'il les eût formellement reconnus, mais il évita de les mettre en demeure de restituer. A quelle cause attribuer cette conduite ambiguë ? Pourquoi, tout au moins, n'avoir pas renoncé à la possession de l'Egypte et de Chypre ? La raison de cette manière d'agir repose toute entière dans la rente que les deux rois précaires payaient aux chefs des côteries à Rome pour que l'état de choses se prolongeât. On pourrait se demander aussi pourquoi Rome, autrefois si empressée à s'immiscer dans les affaires d'Egypte, refusait si obstinément et si fréquemment de s'annexer un pays qui lui appartenait légitimement ? Au fond, Rome avait de sérieuses raisons de ne pas y toucher. Par sa position géographique, par son organisation financière, l'Egypte eût mis dans la main d'un prêteur romain la puissance de l'argent, la domination des mers et surtout une force indépendante. Comment admettre qu'une oligarchie soupçonneuse autant que faible pût jamais se prêter à l'édification d'un tel pouvoir. On comprend donc pourquoi Rome se refusa si longtemps à la possession du Nil, pourquoi Auguste, en l'annexant au territoire de l'empire, mit tant de soin à l'isoler et à lui

faire une situation toute particulière en dehors même des autres provinces impériales.

L'Égypte seule, dans tout l'Orient, gardait son indépendance tout au moins nominale. Les discordes civiles recommencèrent ou plutôt continuèrent. A la cour, les gardes du corps maîtres absolus faisaient ou défaisaient à leur gré les ministres, parfois même disposant de la couronne, tenant le monarque assiégé dans son palais lorsqu'il leur refusait une augmentation de solde. Détestés dans le pays ou plutôt dans Alexandrie, car le pays comptait peu avec sa population de colons attachés à la glèbe, ils avaient contre eux tout un parti qui souhaitait vivement l'incorporation de l'Égypte au territoire de Rome et travaillait de toutes ses forces à l'amener. Mais, si les rois égyptiens ne pouvaient songer à une lutte armée contre la République, l'or qu'ils répandaient à flot les protégeait encore contre la menace d'une annexion. Les maîtres de fait de l'Égypte et de Chypre avaient donc réussi, comme par atermoiement, à conserver la couronne. Encore étaient-ils loin de leur but ; il eût fallu pour satisfaire au droit public un vote formel du peuple. L'issue ne fut pas la même pour l'Égypte et pour Chypre. En l'année 58 avant Jésus-Christ, le peuple ou plutôt les chefs de la démocratie romaine ordonnèrent l'incorporation de l'île de Chypre, saisissant pour prétexte les secours que les Cypriotes avaient donné à la piraterie. Le roi d'Égypte fut plus heureux, il obtint un plébiscite payé 6,000 talents aux nouveaux maîtres de Rome, et la reconnaissance de son titre. Mais le peuple d'Égypte mal

disposé depuis longtemps contre « le bon jouer de flûte » — Aulète — et mauvais roi, exaspéré de la perte de Chypre, écrasé d'impôts intolérables et toujours croissants par suite de la transaction conclue avec Rome, le chassa de ses états. Ptolémée recourut au Sénat comme un acheteur évincé recourt contre son vendeur. Celui-ci reconnut qu'il était de son devoir de rétablir le roi sur son trône. Mais, Ptolémée dut en retour promettre un nouveau versement de 10,000 talents. Aussitôt le proconsul de Syrie, Aulus Gabinus, reçoit des triumvirs l'ordre de ramener Ptolémée dans ses états. Dans l'intervalle le peuple Alexandrin a mis la couronne sur la tête de Bérénice, fille aînée du roi expulsé. Son époux s'efforça d'abord de gagner les triumvirs, puis de résister à Gabinus. Le proconsul n'a pas mission de faire la guerre à l'Egypte, mais il prétexte les secours accordés aux pirates par ce royaume ; il soumet le pays par plusieurs victoires et le rend à son tyran légitime.

Le pays épuisé ne put payer la rançon promise et les troupes romaines continuèrent à l'occuper pour n'en plus sortir. A dater de ce jour, le protectorat de Rome se transforme en une occupation militaire déguisée. La royauté nominale s'y continue, elle constitue bien moins un privilège qu'une double oppression pour le pays.

Pendant les discordes civiles qui agitèrent Rome, l'Egypte joua le rôle de champ de bataille. César y poursuivit Pompée et fit grâce au pays pour les secours qu'il lui avait fournis ; il lui remit la contribution de guerre et donna même quittance de l'arriéré dû sur le traité

conclu par Ptolémée ne demandant que dix mille deniers. Il imposa son arbitrage à Cléopâtre ainsi qu'à son frère qui se disputaient le trône. En exécution du testament du précédent roi défunt, il adjugea la couronne au frère et à la sœur qu'il voulut voir régner conjointement. Annulant ensuite de sa propre autorité l'annexion naguère consommée du royaume de Chypre, il le donna aux deux puînés du roi défunt. Mais, Alexandrie se révolte et n'est domptée qu'à force de sang et de ruines. César victorieux installe dans cette capitale une garnison, véritable armée formée des deux légions qui occupaient déjà l'Égypte et d'une troisième appelée de Syrie. Il donna à cette armée un chef indépendant dont il est sûr, une de ses créatures, Rufio, simple affranchi. Néanmoins Cléopâtre règne encore sur l'Égypte avec son jeune frère Ptolémée Néoteros.

L'annexion était encore une fois ajournée. César préféra tolérer sur le trône d'Égypte les inoffensifs Lagides que d'y voir un fonctionnaire de Rome méditer et entreprendre une lutte pour l'indépendance et la séparation d'avec la mère-patrie. Les légions qui lui étaient dévouées devaient suffire à empêcher toute tentative de rébellion.

Les rois d'Égypte, comme les autres princes vassaux, prirent part aux guerres civiles sur l'ordre du gouvernement qu'ils avaient reconnu ou plutôt qui s'imposait à eux. L'Égypte échut au lot d'Antoine dans la seconde répartition des provinces que firent entre eux les triumvirs. Elle partagea les destinées du collègue d'Auguste, bien-

tôt devenu son rival. On ne peut savoir exactement quel rôle Antoine réservait à la patrie de sa maîtresse dans le fantastique empire d'Orient qu'il avait rêvé. Peut-être, voulait-il faire de l'Egypte le centre de l'empire romain et d'Alexandrie sa capitale. C'est par les folies de cette « vie inimitable », dont les historiens nous ont gardé le souvenir, qu'il se préparait au commandement de l'univers romain. Auguste s'y préparait de son côté, mais d'une façon plus virile et plus austère.

L'Egypte succomba dans cette lutte inégale, mais l'alerte avait été vive, si l'on en juge par l'ode qu'Horace, le poète officiel de l'empire naissant, composa en l'honneur d'Auguste. L'héritier de César, chante le poète, a sauvé Rome de sa perte en écrasant dans la journée d'Actium les troupes et la flotte de cette reine entourée d'un troupeau d'hommes dissolus qui méditait la ruine du Capitole et de l'empire romain.

.....*Capitolio*
Regina dementes ruinas,
*Funus et imperio parabat*¹.

¹ Carmin : lib. I, 37.

CHAPITRE PREMIER

Organisation de l'Egypte par Auguste.

Divisions administratives. — Le préfet Augustal ; son conseil de préfecture. — Epistratèges et stratèges.

On comprendra que les circonstances particulières dans lesquelles se produisit l'annexion de l'Egypte à l'empire durent influencer sur sa constitution. Aussi, eut-elle un caractère tout à fait spécial. « Tandis que le principe de la dyarchie, écrit M. Mommsen, c'est-à-dire le partage du gouvernement entre les deux grandes puissances de l'Empire : le prince et le Sénat, était appliqué dans l'Etat tout entier, sauf dans quelques districts peu importants, l'Egypte seule n'y fut pas soumise ¹. »

Quel fut donc ce régime *sui generis* qui fit de l'Egypte une province ayant dans l'empire romain sa place à part, en dehors même des provinces impériales ? Deux décrets d'Auguste, que les auteurs rapportent en substance, nous

¹ Rœmische Geschichte V, p. 552.

en tracent les lignes essentielles. Ni le Sénat, en tant qu'assemblée politique, ni aucun de ses membres pris isolément, ne purent avoir part au gouvernement de cette province. L'accès même de l'Égypte fut interdit aux sénateurs et aux citoyens de rang sénatorial¹.

Si l'on veut justifier cette anomalie, il ne suffit pas de dire que l'Égypte fut réunie au reste de l'empire par un lien *sui generis* ayant beaucoup d'analogie avec la simple union personnelle des temps modernes. L'autorité que l'Empereur exerçait en Égypte faisait partie de la souveraineté romaine comme l'autorité du proconsul d'Afrique.

Tacite, pour expliquer que ni le Sénat, ni les sénateurs ne furent admis à gouverner l'Égypte, nous dit qu'Auguste voulut faire administrer cette province exclusivement par ses serviteurs personnels « *domi retinere* »². En principe, cette forme particulière de gouvernement devait être appliquée à toutes les provinces qui n'étaient pas administrées par les sénateurs et dont les gouverneurs portèrent d'abord le nom de *præfecti*. C'est en ce sens que Strabon, parlant du premier partage des provinces, entre le prince et le Sénat, opéré par Auguste, écrit ce qui suit : A peine investi de la souveraine puissance, Auguste divisa l'empire en deux parts, réserva l'une pour lui-même et attribua l'autre au peuple. Plus loin il ajoute, après avoir énuméré les provinces popu-

¹ Tacite ; Ann., 2, 59.

² Hist. : I, 11.

lares : Toutes les autres provinces ne relèvent que de César qui envoie à titre de gouverneurs, dans les unes des personnages consulaires, dans les autres d'anciens prêteurs, dans les autres enfin des chevaliers ¹.

Mais, lors du premier partage des provinces entre l'Empereur et le Sénat, il n'y eut probablement pas d'autre province organisée comme l'Égypte. Ce qui nous prouve le mieux que le Sénat fut exclu du gouvernement de cette province, c'est qu'il fut de règle que les légions fussent commandées en ce pays par un chevalier et non par un sénateur. Cette interdiction ne fut appliquée qu'à l'Égypte et non pas aux autres provinces qui n'étaient pas gouvernées par des sénateurs. Pour empêcher la violation de cette mesure qui paraissait essentielle au gouvernement, Auguste institua toute une série de garanties constitutionnelles et religieuses. Le souvenir nous en a été conservé par Trebellius Pollio dans son ouvrage intitulé : *Triginti tyranni*. Gallien, dit-il, voulant donner à Théodote le proconsulat, en fut empêché par les prêtres qui lui dirent qu'il n'était point permis que les faisceaux consulaires entrassent à Alexandrie... Il y a, en effet, près de Memphis une colonne d'or, sur laquelle se trouve une inscription en caractères égyptiens qui dit que l'Égypte recouvrera sa liberté lorsque les faisceaux et la prétexte romaine y auront pénétré ².

Il ne faudrait pourtant pas exagérer et, frappé de cette

¹ Strabon ; Géogr. XVII, § 25.

² XXI, 22.

situation particulière faite à l'Égypte en dehors même des provinces impériales, dire que ce pays était la propriété privée de l'Empereur. Elle ne l'était pas plus que la Gaule ou la Syrie. Auguste lui-même proteste contre cette erreur quand il écrit : *Ægyptum imperio populi romani adjeci*.

On dit aussi, sans raison, que la provincia n'existait pas en réalité pour les pays qui n'étaient point administrés par des sénateurs. Le préfet d'Égypte qui était simple chevalier et ne pouvait être *pro prætore*, recevait par une loi spéciale la compétence judiciaire dont jouissaient les préteurs romains. Du reste, il faut l'avouer, l'organisation de l'Égypte par Auguste n'avait d'autre but que d'isoler cette contrée du reste de l'empire en établissant entre les deux pays une barrière infranchissable. Auguste, dit Tacite, parmi d'autres maximes d'état, s'en fit une de séquestrer l'Égypte en défendant aux sénateurs et aux chevaliers romains du premier rang d'y aller jamais qu'il l'eût permis. Il craignait que l'Italie ne fût affamée par le premier ambitieux qui s'emparerait de cette province¹. Aussi l'Empereur n'oublia-t-il pas, en manière de réciproque à l'exclusion des sénateurs, d'interdire aux nobles égyptiens le territoire italien et l'accès aux fonctions publiques de leur patrie.

Telle fut la constitution pour ainsi dire extérieure de l'Égypte, sa situation dans l'empire romain. A l'intérieur,

¹ Ann. : II, 59.

Auguste conserva presque intégralement les institutions grecques, ne les modifiant que dans les cas absolument nécessaires. Il installa une hiérarchie de hauts fonctionnaires romains à la place ou plutôt à côté de la hiérarchie grecque ; les magistrats inférieurs de la dynastie des Lagides furent conservés. Cette dualité était pour ainsi dire nécessaire, car l’Egypte, comme la Syrie, était un pays de nationalité double lorsqu’elle devint romaine ; auprès et au-dessus de l’indigène, il y avait le Grec, au-dessus de l’esclave, le maître.

En Egypte, dit M. Mommsen, il n’y a ni princes indigènes, ni villes constituées sur le modèle des cités helléniques. Les deux divisions administratives de l’Egypte sont : le pays « *η χώρα* » des Egyptiens avec ses trente-six nomes, et les deux villes grecques d’Alexandrie dans la Basse-Egypte et de Ptolemaïs dans la Haute-Egypte. Le nome et la cité ne sont pas seulement limités dans leur territoire, mais l’un et l’autre forment une petite patrie.

On appartient à son nome ou à sa cité par droit héréditaire et en quelque lieu qu’on habite. L’Egyptien du nome de Chemnis, même s’il demeure à Alexandrie, fait toujours partie de ce nome avec sa famille, l’Alexandrin qui habite à Chemnis reste de même membre de la bourgeoisie d’Alexandrie¹.

L’autonomie n’existe pas pour le nome ; là toute l’ad-

¹ Rœmis. Ges. ; V. *suprà* loc. cit.

ministration politique, judiciaire et financière, est entre les mains des fonctionnaires impériaux. La collégialité est complètement et à tous les degrés exclue du gouvernement. Il y a bien certaines institutions municipales comme l'agoranomie et la gymnasiarchie, mais elles sont de minime importance et n'apparurent qu'assez tard.

Il n'en est guère autrement dans les deux villes grecques. La population est bien divisée en tribus et en dèmes, mais les cités n'avaient pas de conseil municipal ou de curie, comme nous le démontrerons en traitant de l'administration municipale d'Alexandrie.

Une autorité presque absolue était donc concentrée entre les mains du gouverneur d'Egypte nommé par César. Il s'appela d'abord préfet d'Egypte, plus tard préfet augustal ou simplement augustal ; en grec *επαρχος Αιγυπτου* ou *ηγεμων* et dans un langage plus solennel : *αρχων Αιγυπτου*, *επαρχος Αλεξανδρίας και της χωρας* ; ou même *procurator Aegypti* ¹.

Les auteurs latins et grecs s'accordent à nous dépeindre le préfet d'Egypte sous les traits d'un vice-roi absolu. Les chevaliers romains, dit Tacite, qui commandent en Egypte depuis Auguste, y tiennent lieu de rois ². Strabon, de son côté, dit en parlant du gouverneur d'Egypte : « Le légat romain a le rang de roi. » ³ Si, non

¹ Dion Cassius, 53.

² Hist. ; I, 11.

³ XVII ; § 12.

contents de ce langage un peu vague de l'histoire, nous recherchons le caractère juridique de cette puissance absolue, nous verrons que le préfet d'Egypte, simple chevalier, avait néanmoins le rang et les pouvoirs d'un consulaire. *Præfectus Ægypti*, lisons-nous au Digeste, *non prius deponit præfecturam et imperium, quod ad similitudinem proconsulis lege sub Augusto ei datum est, quam Alexandriam ingressus sit successor ejus, licet in provinciam venerit et ita mandatis ejus continetur*¹. Ainsi, le préfet d'Egypte fut doté par une loi d'Auguste d'un *imperium ad similitudinem proconsulis*. Le texte cité nous révèle de plus une particularité remarquable. La révocation ne fait pas perdre au préfet d'Egypte toute autorité, celle-ci ne prend fin qu'à l'arrivée de son successeur dans les murs même d'Alexandrie, tant était grande la défiance de l'Empereur envers l'Egypte.

Le préfet d'Egypte concentrait entre ses mains, avon-nous dit, l'autorité administrative, judiciaire et militaire. Il rendait même des édits exécutoires dans toute l'étendue de la province. Toutefois, dans les cas d'une importance majeure, par exemple pour une majoration ou une remise d'impôts, il devait en référer à César. C'est ce qui résulte des premières phrases de l'édit rendu par le préfet Tibérius Alexander : J'ai pris des arrêtés formels, dit-il, sur les objets de vos demandes sur lesquels il m'est permis de prononcer et d'agir. Quant à ceux

¹ I; XVII.

d'une importance plus grande dont la décision ne saurait émaner que de la puissance et de la majesté de l'Empereur, je les lui ferai connaître en toute vérité. Plus loin il ajoute : J'en écrirai à César Auguste empereur, et je lui ferai connaître les plus graves des autres abus que lui seul peut détruire radicalement¹. Nous pouvons induire de ce même édit d'Alexandre que les pouvoirs du préfet étaient surtout limités en matière financière. L'édit d'Alexander et celui de Cnæus Virgilius Capito sont les deux seuls édits de préfets d'Egypte qui nous soient parvenus. Nous les étudierons en détail à l'occasion des matières qu'ils réglementent.

Si les pouvoirs du préfet comme législateur étaient limités, comme juge, ils étaient absolus. Déjà l'empereur Auguste, dit Tacite, avait donné aux chevaliers qui gouvernaient l'Egypte l'administration de la justice et avait voulu que leurs décisions fussent aussi respectées que si elles émanaient de magistrats romains².

La procédure solennelle des *legis actiones* pouvait se dérouler devant le préfet, en vertu de la loi rendue sous Auguste. Il pouvait également nommer les tuteurs ainsi qu'il résulte du texte suivant d'Ulpien : *Sive proconsul, sive præses, sive etiam præfectus Ægypti, sive proconsulatum obtineat provinciæ, vel temporis causa præside defuncto, vel quia ipsi provincia regenda commissa est, tu-*

¹ Corp. Ins. Gr. 4956 et 4957.

² Ann. ; XII, 60.

*torem dare poterit*¹. Remarquons que le jurisconsulte fait une place à part au préfet d'Egypte, qu'il ne l'assimile ni au consulaire, ni au vulgaire *præses provinciæ*, car, en réalité il se distingue du premier, sinon par son rang, du moins par la fiction qui le fait son égal ; du second par l'étendue de ses pouvoirs et la place qu'il occupe dans l'empire. Aussi, lisons-nous avec étonnement le mot *etiam* échappé sans doute de la plume d'Ulpien et qui semble rabaisser le préfet d'Egypte au-dessous des autres personnages énumérés. Ainsi, Adrien voulant favoriser un gouverneur de la Dacie lui accorda par son brevet de nomination les mêmes avantages dont jouissait un préfet d'Egypte.

Du reste, ce *jus dandi tutores* ne se délègue pas, car le texte ne prévoit que le cas de vacance par décès ou absence ; un autre texte du même jurisconsulte l'énonce plus expressément encore : *Nec, mandante præside, alius tutorem dare poterit*². Nous aurions dû dire cependant : ne se délèguait pas, car une constitution de Marc-Aurèle investit le *legatus præsidis* du droit permanent de nommer les tuteurs : *Legatus quoque proconsulis, ex oratione divi Marci, tutorem dare potest*³. Outre ce texte général à tous les légats des provinces il y en a un autre : la loi 2 au Digeste lib. I, tit. 20 qui parle de cette délégation faite au *juridicus Alexandriæ* par l'empereur

¹ Dig. ; Loi 1^{re}, pr. XXVI, V.

² Loi 1^{re}, § 1 ; Dig. XXVI, V.

³ Loi 8, Pr. Dig. ; XXVI, V.

Marc Aurèle : *Juridico qui Alexandria agit, datio tutoris, constitutione divi Marci, concessa est*. Y a-t-il entre ces deux textes coïncidence ou identité ? Nous serions plutôt partisans de la seconde hypothèse car, nous remarquons, en premier lieu, que les deux passages émanent du même auteur, et, qu'en second lieu, la première loi qui vise tous les légats des provinces en général peut très bien s'appliquer au *juridicus Alexandria* qui n'était qu'un *legatus*, comme son supérieur hiérarchique le préfet d'Égypte était lui-même un consulaire fictif. M. Accarias, au contraire, semble voir, dans le second texte d'Ulpien, l'allusion à une loi spéciale rendue pour conférer à un magistrat municipal le droit de nommer les tuteurs¹. Or, le *juridicus Alexandria* n'était pas, comme nous le démontrerons, un juge municipal, mais plutôt un juge provincial, dont la compétence s'étendait à toute l'Égypte, non seulement aux citoyens romains mais encore aux indigènes.

Le préfet était donc en Égypte un vice-roi absolu, mais à Rome et devant César c'était un modeste serviteur. Le plus souvent, il était choisi parmi les hommes qui, dans l'exercice de certaines missions de confiance, avaient donné à l'empereur des preuves de capacité et de dévouement. Aussi, était-ce tantôt un ancien préfet de l'annone, tantôt un secrétaire intime, tantôt même un affranchi. Mais, lorsque la tranquillité de l'Égypte était

¹ Précis de dr. Rom., I, p. 320, n. 4.

troublée ou menacée, l'empereur nommait quelque personnage militaire qui devait se mettre à la tête des troupes et les commander avec succès. Ainsi, sous Trajan, Minicius Italus devint préfet d'Egypte, après avoir été chef de cohorte et tribun militaire.

Du reste, le préfet était essentiellement révocable et la durée de ses fonctions était toujours indéterminée. De retour à Rome, après son rappel, il devait rendre à César un compte détaillé de sa gestion¹.

A côté du préfet, se trouvait un conseil composé d'affranchis et de créatures de César. C'était, à la vérité, un conseil de préfecture, pourvu qu'on ne l'entende point au sens moderne du mot, car ce conseil était plutôt un conseil privé donnant de simples avis et sans attributions contentieuses. C'était même plutôt un bureau central établi à la préfecture pour y recevoir les demandes de toute sorte et y répondre. En matière financière, par exemple, le préfet d'Egypte déléguait souvent à son conseil ou à un de ses membres son autorité souveraine. C'est bien une délégation, en effet, que nous trouvons dans le passage suivant tiré de l'édit du préfet Cnæus Virgilius Capito : Quant aux officiers chargés des bureaux de recette dans la Thébaïde, ordonne le préfet, qu'ils envoient par devant Basilide l'affranchi de César tout ce qui concerne leurs bureaux, et les receveurs eux-mêmes afin que, dans le cas où quelque somme aurait été impo-

¹ Philon adv. Flac., p. 980.

sée ou perçue injustement, il puisse remédier à cet abus¹.

Lorsque le préfet quittait Alexandrie pour aller à Rome ou pour visiter la province, il délégua à un de ses conseillers l'administration et la signature des actes. Le conseiller délégué jouait donc en Egypte le même rôle que jouait autrefois chez nous le secrétaire de préfecture et aujourd'hui le plus ancien conseiller. Cette délégation était assez fréquente, car Strabon nous apprend que des vaisseaux étaient toujours stationnaires devant Schœdia à 40 schœnes d'Alexandrie pour transporter le préfet dans ses tournées en province².

Souvent même, l'affranchi délégué aux fonctions préfectorales s'y trouvait confirmé par décret de l'empereur ; Sévère sous le règne de Tibère, sous celui d'Adrien Héliodore.

Nous avons dit antérieurement que l'Egypte comprenait deux grandes divisions administratives : le pays « ηχωρα » et les villes grecques d'Alexandrie et de Ptolemaïs. Le pays lui-même était divisé en 36 nomes qui se subdivisaient à leur tour en toparchies ou τοποι et en comarchies ou κομαι. Les Τοποι eux-mêmes comprenaient des terres cultivées ou aroures. — αρουραι — et des terres incultes ou ψιλοτοποι. L'Egypte fut partagée en nomes, écrit Strabon, à leur tour les nomes avaient été soumis à différentes coupures ou subdivisions ; le plus grand

¹ Corp. Ins. Gr. 4956.

² II, 417, 418.

nombre en toparchies, les toparchies elles-mêmes s'étaient fractionnées et l'on était descendu ainsi, de subdivision en subdivision, jusqu'à l'aroure la dernière des coupures et la plus petite de toutes¹.

Nous avons jusqu'ici omis de mentionner une division purement politique de l'Egypte en 3 sous-provinces : Thébaïde, Heptanomis et Egypte Inférieure. A la tête de chacune d'elles, était un épistratège subordonné au préfet et son lieutenant dans le ressort de l'épistratégie. Personnage politique plutôt qu'administrateur, il contrôlait et surveillait plutôt qu'il ne gérât lui-même l'administration des nomes de son district. Ainsi, le préfet au lieu d'adresser ses édits aux épistratèges pour qu'ils soient publiés par leurs soins, les envoyait directement au stratège de chaque nome. Moi, Posidonius, stratège de l'Oasis de Thébaïde, écrit ce magistrat à ses administrés, j'ai mis sous vos yeux les copies de la lettre que m'a envoyée le seigneur préfet, et du décret qui la suivait, afin qu'en ayant pris connaissance, vous ne puissiez éprouver rien qui ne soit légal et convenable². Et encore : Moi, Julius Démétrius, stratège de l'Oasis de Thébaïde, j'ai mis sous vos yeux la copie du décret que m'a envoyé le seigneur préfet T. Julius Alexander afin que, le connaissant, vous jouissiez des dispositions bienfaisantes qu'il contient³.

¹ XVII, § 2.

² Corp. Inscr. Gr. 4956.

³ Corp. Inscr. Gr. ; 4957.

La fonction d'épistratège, autant que nous en pouvons juger par les inscriptions, n'était guère confiée qu'à des Romains¹.

Il nous reste assez peu de chose sur les pouvoirs de l'épistratège. Nous pouvons cependant affirmer qu'ils étaient à la fois civils et militaires. Un auteur soutient cependant que les pouvoirs de l'épistratège étaient exclusivement civils². Il fait ressortir en ce sens que ce fonctionnaire était le supérieur hiérarchique des stratèges, magistrats civils, qu'en outre, sous les Ptolémées on adjoignit parfois un épistratège investi d'une autorité militaire au stratège de la Thébaidé. Puis, l'épistratège remplaça le stratège et tout en prenant la direction de l'administration civile perdit ses pouvoirs militaires.

Disons, à propos de la Thébaidé, que cette province frontière fut souvent présidée, à cause des révoltes et des incursions fréquentes de brigands dont elle était l'objet, par un chef militaire investi de pouvoirs exceptionnels : le thébarque. C'est à lui que fait allusion cette phrase d'Ammien Marcellin : L'Egypte propre, dit cet auteur, depuis sa réunion à l'empire, est gouvernée par un préfet sauf quelques villes inférieures³. Il serait impossible de préciser les attributions du thébarque ; on peut seulement conjecturer, par les renseignements que nous fournissent les inscriptions, que ses pouvoirs étaient fort

¹ Rhen. Mus. I, p. 80.

² Varges ; De statuæ Eg., p. 38.

³ XXII ; 16.

étendus¹. La Thébaïde, en effet, était souvent, presque toujours même, comme nous dirions aujourd'hui, en état de siège fictif. Artorius Priscus nous apprend qu'étant préfet militaire du mont Bérenice il fut créé épistratège de la Thébaïde et en même temps στρατηγος της Ινδίκης καὶ Ερυθρος θαλασσης c'est-à-dire stratège de la bande de territoire connue sous le nom de pays des Douze-Lieux.

Le véritable rouage de l'administration locale était donc moins l'épistratège que le stratège ou nomarque, magistrat civil et président du nome qu'un auteur définit ainsi : Νομος δὲ λέγεται, παρα τοῖς τὴν Αἰγυπτίων κατοικοῦσί χωραν, εἰαστη πόλις καὶ αἱ ὑπ' αὐτοῦ κωμὴ². On voit, par cette définition, que le stratège est à la fois un magistrat municipal et un président de cercle. Ses fonctions sont très variées et fort délicates, elles exigent une connaissance parfaite des lieux. Aussi, ne doit-on pas s'étonner, si les Romains s'inspirant très justement d'une idée qui a trouvé de nos jours sa formule : Gouverner de loin, administrer de près, confièrent toujours ces fonctions à des hommes du pays : Grecs ou Egyptiens. Isidore de Péluse³ prétend, il est vrai, que des charges publiques ne furent jamais confiées à des indigènes, mais il faut entendre par là les Egyptiens qui étaient toujours restés fermés aux idées grecques. Il n'est pas difficile de présumer, du reste, que le pouvoir civil du stratège fut beaucoup

¹ Corp. Inscr. Gr. 4896.

² Cyrille Alex. ; Esai. 19.

³ I, p. 489.

amoindri par les Romains. Nous n'en voulons pour preuve que cette phrase un peu dédaigneuse de Strabon : Les Romains, dit-il, ont maintenu dans le reste du pays mais avec des pouvoirs limités aux affaires de peu d'importance certaines magistratures locales conférées à des épistratèges, des nomarques et des ethnarques¹.

Quant à l'autorité militaire possédée par le stratège sous les Ptolémées, elle lui fut retirée absolument par les Romains. Il eût été, en effet, souverainement imprudent de conférer le moindre grade militaire à des indigènes déjà investis de fonctions civiles assez variées. Cette induction devient une certitude en présence d'une inscription de l'an IV de Tibère dans laquelle un centurion fait une dédicace. Cet officier mentionne ses chefs ou supérieurs militaires : Vitrasius Pollio, préfet d'Égypte, Ragonius Celer épistratège. Du stratège, il n'est pas question. C'est qu'un soldat romain ne se croit pas tenu de parler d'une autorité civile dont il ne dépend pas. Aussi, cette inscription nous semble-t-elle très concluante, étant donné la rigueur de la hiérarchie et de la discipline militaire, qui n'auraient pas permis à un subordonné de passer sous silence son chef immédiat.

La qualité de stratège était conférée par le préfet ordinairement pour trois ans. J'aurai soin également, déclare T. Alexander par son édit, de ne conférer que pour trois ans la place de stratège et après avoir demandé

¹ XVII, § 13.

compte de la gestion précédente¹. Il ne faut voir dans cette résolution que la continuation d'un usage observé par les préfets d'Égypte.

On voit également, par cette citation, que le stratège rendait des comptes à l'expiration de ses pouvoirs. Il paraît même que le stratège trouvait souvent dans le receveur des finances du nome un accusateur acharné et peu consciencieux. « Toutes les fois qu'un stratège, cité par devant un préfet, continue l'édit, aura été renvoyé de la plainte, on ne pourra le citer une deuxième fois, et quand deux préfets auront été du même avis sur la question d'un stratège, il faudra punir le receveur des finances qui, en l'obligeant à rendre encore une fois ses comptes sur le même objet, n'a pu avoir d'autre but que de se procurer pour lui-même et pour les autres employés du fisc un moyen de gagner de l'argent. Aussi beaucoup de gens ont-ils demandé de préférence l'expropriation de leurs biens, disant qu'ils avaient dépensé au-delà de la valeur de ces biens parce qu'à chaque fois qu'ils rendaient leurs comptes on intentait un nouveau procès sur les points déjà décidés. » Ceci montre qu'en matière fiscale et surtout dans les provinces, les Romains ne respectaient pas très scrupuleusement l'autorité de la chose jugée. Il est vrai qu'à l'époque où parut l'édit d'Alexander, c'est-à-dire peu de jours après l'avènement de Galba, les questions fiscales échappaient aux règles du

¹ Corpus Ins. Gr. 4957.

droit civil qui lui-même n'était pas encore définitivement fixé. Cinquante ans plus tard seulement, Julien écrivait sur l'exception de la chose jugée, cette phrase que nous trouvons citée au Digeste par Ulpien : « *Julianus lib. 3 Digestorum respondit, exceptionem rei judicatæ obstare, quotiens eadem quæstio inter easdem personas revocatur*¹. »

Le préfet Alexander établissait donc par son édit, en vertu de son *jus edicendi*, des règles ayant force de loi mais qui se rapprochaient plus, il faut l'avouer, de l'équité naturelle que du droit strict.

Il fallait également prévoir une entente coupable du stratège, chargé de présider à la levée des impôts dans le ressort du nome, avec les receveurs des finances pour opérer de concert des malversations et lever des taxes arbitraires. Aussi, l'édit arrête-t-il la disposition suivante : « Défense est faite aux stratèges de rien recevoir des receveurs des finances sans le consentement du préfet. » Il ne s'agit pas ici, qu'on ne se méprenne pas sur le sens un peu équivoque de l'édit, d'un compte courant de deniers publics entre le stratège et le receveur des finances, mais d'une défense au stratège d'accepter aucun présent du receveur des finances du nome. Nous dirions aujourd'hui que l'édit frappe le stratège d'une *incapacité relative de recevoir*.

Nous n'insistons pas davantage sur les fonctions judiciaires et financières du stratège, car nous nous propo-

¹ Dig. ; Loi 3, lib. XLIV ; 2.

sons d'y revenir en traitant de la justice et des finances en Egypte.

Les subdivisions du nome étaient, suivant Letronne ¹, les τοποι ou τοπαρχίαι contenant à leur tour les κωμαί, tandis que selon Peyron ² suivi par Rudorff et Droysen ³ les nomes étaient divisés en κωμαί et celles-ci en τοποι. Varges, de son côté, a émis une opinion toute différente. Il a exposé que les κωμογραμματεῖς ou greffiers de villages et les τοπογραμματεῖς devaient être égaux en dignité, ne relevaient pas les uns des autres, mais exerçaient des fonctions diverses sous la surveillance du greffier royal siégeant au chef-lieu du nome ⁴. Les uns tenaient les registres du recensement des personnes, les autres ceux des propriétés foncières. C'est en ce sens, croyons-nous, qu'on doit interpréter les renseignements que nous fournit le papyrus de Turin commenté par Peyron. Concluons donc que la κωμη ainsi que la πολίς se détache absolument du τοπος, que l'une signifie le lieu habité, l'autre le bas pays, le sol cultivé.

Dans un pays comme l'Egypte, inondé périodiquement, il existait au témoignage de Diodore une grande division en lieux habités et terres arables ⁵. La meilleure preuve en est encore dans le passage de Strabon que

¹ Rec. Inscr. Gr. et Lat.

² Papyr. Tur.

³ Rhen. Mus., p. 515.

⁴ De statu Ægypti.

⁵ I ; 36.

nous avons cité plus haut et qu'on ne saurait lire trop attentivement. « Les nomes, dit cet auteur, avaient été soumis à différentes coupures ou subdivisions ; le plus grand nombre avait été divisé en toparchies¹. » Strabon ne dit donc pas que tous les nomes furent divisés en toparchies mais seulement le plus grand nombre. N'en résulte-t-il pas qu'à côté de ces toparchies, il y eut place pour d'autres subdivisions d'une nature différente, mais d'une égale importance ?

Dans ces subdivisions du nome on trouve une hiérarchie de fonctionnaires imitée de celle du nome. L'hypostatège représente la κομη sous la direction du stratège du nome ; il s'appelle aussi κομαρχος comme le stratège lui-même νομαρχος. Quant aux toparchies elles étaient administrées par des toparques comme le prouve l'inscription suivante : Ερμίας τοπαρχῆς Ἀρίανσαιτός². Certaines villes avaient aussi des magistrats municipaux qui portaient à l'époque romaine le nom d'ἐπιμελητής comme l'ο ἐπὶ τῆς βου-
βαστου καθεσταμενος.

On ne peut faire que des conjectures sur le rôle des ethnarques dont parle Strabon. Cependant, tout nous porte à croire que c'étaient des magistrats inférieurs aux stratèges, présidents des comarchies de certains nomes. Nous basons cette conjecture sur la phrase de Strabon déjà citée : « Certaines magistratures sont confiées à des épis-

¹ XVII ; 2.

² Corp. Ins. Gr. 4976.

tratèges, des nomarques et des ethnarques. » L'énumération y suit en effet une progression descendante. Nous invoquons ensuite la lettre de Cnaeus Capito au stratège de Thèbes : « Je t'envoie de la ville ce décret que je viens de rendre, écrit le préfet, et je veux que les ethnarques, non seulement dans la métropole du nome, mais encore dans chaque village, l'exposent publiquement en caractères nets et bien lisibles, afin que chaque habitant connaisse ce que j'ai résolu ¹. »

¹ Id. 4966.

CHAPITRE II

La ville d'Alexandrie.

Ses magistrats municipaux. — Absence de curie avant Septime Sévère.

Il existait en Egypte, avons-nous dit, plusieurs cités grecques indépendantes et exclues de la grande division du pays en 36 nomes. La plus importante, sans contredit, était Alexandrie, capitale de la province, la ville d'élection par excellence, « véritable agglomération de monuments et de temples » suivant l'expression de Strabon.

Peuplée de Grecs et de Juifs, cette ville jouissait d'une autonomie relative en ce sens qu'elle fut toujours soustraite à l'autorité des fonctionnaires subalternes : épistratèges et nomarques. Elle était placée sous l'autorité immédiate du préfet d'Egypte et avait ses magistrats municipaux.

Son autonomie, disons-nous, était relative; du moins elle l'était devenue depuis la suppression de son conseil

municipal par Auguste. Cette situation ressort avec évidence d'une inscription dédiée par les Grecs d'Egypte au célèbre orateur Aristide, dans les premières années du règne d'Antonin, qui contient l'énumération suivante :

« η πολις τῶν Ἀλέξανδρων καὶ Ἡρμουπολις ἡ μεγάλη καὶ ἡ βουλη Ἀντι-
νεων νεων Ἑλλήνων καὶ οἱ ἐν τῷ Δέλτα τῆς Αἰγυπτου καὶ οἱ τὸν Θηβαίων
νομον οἰκουντες Ἕλληνες. »¹ Ainsi, parmi les villes dont le nom figure ci-dessus : Alexandrie, Hermopolis la Grande, Antinooupolis, cette dernière seule, la ville des nouveaux Hellènes fondée récemment par Adrien, possède un Sénat. Nulle mention d'une pareille assemblée à propos d'Alexandrie. Il avait paru prudent à Auguste, qui avait pris tant de précautions pour garantir l'Egypte des entreprises d'un prétendant, d'enlever aussi à sa capitale un conseil dont l'indépendance et l'esprit frondeur auraient pu contrarier l'autorité préfectorale.

L'historien Josèphe parle cependant de certaines assemblées de citoyens qu'il appelle des ἐκκλησιασμοις ;² mais nous ne voulons voir en elles que des réunions illégales. Les textes abondent, en effet, dans ce sens. C'est d'abord une ligne des Histoires de Tacite où cet auteur dit en parlant de l'Egypte : « Elle est étrangère aux lois, elle ignore ce que c'est que magistrats » ;³ ce que Lumbroso commente ainsi : « l'Egypte ignorait les magistratures

¹ Corp. Ins. Gr. 4679.

² Bell. Jud. II ; 48.

³ I, 11.

électives et l'autonomie ¹. » Enfin Dion Cassius dit formellement d'Auguste : « Τοῖς δ' Ἀλεξανδροῦσιν ἀνευ βουλευτῶν πολίτευεσθαι ἐκέλευσεν ². »

Ce n'est que deux siècles plus tard, qu'un décret impérial émané de Septime Sévère, rendit à Alexandrie cette curie si longtemps désirée. On oubliait déjà, à cette époque, les règles tracées par Auguste que ce même Septime Sévère viola de nouveau en donnant, pour la première fois depuis l'annexion, un sénateur à l'Egypte pour la gouverner.

C'était trop pour cette population railleuse et légère d'Alexandrie qui se moquait de tous ses maîtres et critiquait jusqu'à ses bienfaiteurs. « Je ne lui ai rien refusé, écrivait Adrien au consul Servianus en parlant d'Alexandrie, je lui ai rendu ses anciens privilèges, j'en ai ajouté de nouveaux pour lui faire bénir le temps présent. » Puis il ajoute amèrement : « Mais à peine en suis-je sorti, qu'il n'est sorte de propos qu'on n'ait tenus sur mon fils Vêrus ³. »

Auguste ne vit aucun danger à laisser se perpétuer les magistratures municipales qu'il avait trouvées dans Alexandrie et dont l'origine remontait à une haute antiquité. Du reste, il les maintint dans une dépendance absolue, se réservant le droit d'y nommer. Bien plus, il fit de l'exégète, du grand prêtre d'Alexandrie, le premier

¹ L'Egitto al tempo dei Greci e dei Romani, p. 73.

² Edition Teubner, vol. III, p. 19.

³ Lett. à Servianus dans Vita Saturnini ; 8.

des magistrats municipaux, un agent de son autorité !

Les magistrats Alexandrins étaient, comme nous l'apprend Strabon, au nombre de quatre. « En fait de magistratures indigènes, dit-il, Alexandrie nous offre en premier lieu : l'exégète qui porte la robe de pourpre et représente la loi et la tradition nationale, pourvoit aux besoins de la ville ; en second lieu le notaire ou hypomnématographe, en troisième lieu l'archidicaste ou chef de la justice et en dernier lieu le commandant de la garde de nuit ¹. »

L'exégète était le premier magistrat, dans la ville d'Alexandrie, comme dans l'énumération de l'écrivain grec. Ses fonctions étaient très importantes, elles ne l'étaient guère moins que celles d'un édile romain. Il avait l'ἐπιμελεία τῶν ἐν τῇ πόλει χρησίων c'est-à-dire le soin de veiller à l'entretien des marchés publics, le commandement de la police municipale. A ce dernier titre il a sous ses ordres le fonctionnaire qualifié par Strabon de chef de la garde nocturne ou νυκτερινὸς στρατηγός qui jouait à Alexandrie le même rôle qu'à Rome le *præfectus vigilium*.

L'exégète, dont nous venons d'esquisser les attributions principales, nous est dépeint très anciennement par l'auteur du roman d'Alexandre ². Il nous le représente, comme plus tard Strabon, revêtu de la robe de

¹ XVII, § 12.

² III ; 23, p. 149.

pourpre, portant une couronne d'or et recevant des appointements annuels d'un talent. Il fait même de sa fonction, une fonction héréditaire et Lumbroso, dans son ouvrage sur l'Egypte ¹, rapprochant de ce passage deux inscriptions du temps des Ptolémées ne s'étonne pas d'une pareille assertion ². Nous croyons qu'il serait plus juste d'admettre qu'un certain nombre de personnes pouvaient être appelées à cette haute fonction, par droit héréditaire, et que l'empereur choisissait son élu parmi ces candidats.

S'il faut en croire encore le roman d'Alexandre, l'exégète incarnait en sa personne la dignité de grand prêtre d'Alexandre dont l'existence à l'époque romaine nous est confirmée par une inscription du règne d'Adrien ainsi conçue : ἀρχιερεὶ Ἀλεξανδρίας καὶ Αἰγυπτου πασης Λευκίῳ Ιουλίῳ Ουρηστίνῳ καὶ ἐπίστατῃ τοῦ Μουσείου καὶ ἐπὶ τῶν ἐν Ρομῇ βιβλιοθηκῶν Ρομαϊκῶν τε καὶ Ἑλληνικῶν, καὶ ἐπὶ τῆς παιδείας Ἀδριανου ἐπίστολεῖ τοῦ αὐτοῦ αὐτοκρατορος. ³ On voit, par cette citation, que le grand prêtre d'Alexandrie était en même temps le grand prêtre de toute l'Egypte, une sorte de pontife suprême ; nous aurons l'occasion de revenir sur ce détail d'une extrême importance. Enfin, nous pouvons induire de l'inscription précédente, que le même personnage cumulait fréquemment les fonctions de grand prêtre et de directeur du Musée ; c'est encore un détail très important dont nous ferons l'objet d'une étude spéciale.

¹ L'Egitto ; p. 157.

² et ³ Cor. Ins. Gr. 4688 et 4976.

Strabon mentionne après l'exégète, le notaire ou hypomnématographe dont le titre est à peu près le synonyme de notre mot français, secrétaire général. Il tenait en effet registre de tout ce qui se passait au tribunal de l'archidicaste. N'en concluons pas que l'hypomnématographe n'était qu'un simple greffier. Il dressait le rôle des affaires inscrites, dirigeait les débats, transcrivait la sentence du juge et la promulguait aux parties ¹. Plus tard, quand Alexandrie eut recouvré sa curie, l'hypomnématographe devint un des princes du Sénat, ce qui prouve l'importance de sa fonction.

L'archidicaste, le chef de la justice d'Alexandrie, ne vient qu'en troisième lieu dans l'énumération de Strabon ; cependant, il paraît bien en réalité avoir occupé le second rang dans la hiérarchie alexandrine. Reynier ² a confondu l'archidicaste alexandrin avec le *juridicus Alexandriæ*, opinion manifestement erronée, puisqu'il suffit d'ouvrir Strabon pour s'assurer que ces deux personnages ne se ressemblaient en aucune façon. L'auteur grec dit en effet : « Immédiatement au-dessous du légat romain est le δικαστοδότης, juge souverain de la plupart des procès » ; et, plus loin parlant d'Alexandrie, il écrit : « en fait de magistratures indigènes, Alexandrie nous offre..... en troisième lieu l'archidicaste ou chef de la justice ³. » La dualité des deux ma-

¹ Lucien Apol. de merc. cond. 11, 12.

² L'Eg. sous la domin. rom., 3. Op. cit.

³ Luc. Apol. ; de merc. cond. 11, 12.

gistratures vous paraît donc suffisamment démontrée.

Il reste deux questions plus délicates dont la première se formule ainsi : Les fonctions du juge suprême d'Alexandrie étaient-elles héréditaires ? La même question s'est posée pour l'exégète, nous l'avons résolue par la négative, avec cette restriction toutefois que, si la fonction n'était pas franchement héréditaire, elle était du moins attribuée par l'empereur à un candidat de son choix pris sur une liste de personnes qui la briguaient par droit héréditaire. Cette opinion intermédiaire ne nous paraît pas démentie par l'inscription suivante d'où l'on voulait conclure à l'hérédité des fonctions de juge suprême :

Γαίος Ιουλίος Δίωνυσος αρχιδικαστης Θεωνος αρχιδικαστου υίος και πατρηρ.

La deuxième controverse porte sur l'existence des assesseurs du juge suprême. Un auteur en fait mention et les nomme οἱ τοῦ ἀρχοντος γνώσεις. On objecte, il est vrai, un passage d'auteur latin qui dit en faisant la biographie de Septime Sévère : « *Deinde Severus Alexandrinis ius bu-lentiarum dedit qui, sine publico consilio, ita ut sub regibus, ante vivebant uno iudice contenti quem Cæsar dedisset* ¹. » On a voulu voir dans cet *unus iudex* l'αρχιδικαστης Alexandrin tandis qu'il n'est question en réalité que du *juridicus romanus*.

Alexandrie, disions-nous plus haut, était habitée par

¹ Spart. de Severo.

des Juifs et des Grecs ; disons ici moins sommairement que sa population comptait quatre classes distinctes : d'abord, les Alexandrins citoyens d'Alexandrie puis, les *μετοικοι* ou étrangers autorisés à y résider, en troisième lieu les soldats romains de la garnison. Enfin, venaient les étrangers proprement dits, marchands de tous pays qui ne faisaient que passer à Alexandrie et n'y étaient pas domiciliés ; en quatrième lieu, les esclaves.

La première classe était issue d'une double origine ; elle comprenait des citoyens nés de familles gréco-égyptiennes qu'un long voisinage avait fini par fusionner. A l'origine et jusque sous les derniers Ptolémées, Alexandrie demeura fermée aux Egyptiens ; ils n'habitaient que les faubourgs de Rhacotis. Puis, sous le règne d'Evergète Physcon, l'enceinte de la ville fut reculée jusqu'au delà des faubourgs et leurs habitants devinrent partie intégrante de la population d'Alexandrie. La fusion s'opéra si bien entre les deux races que, sous la domination romaine, il y a plutôt une population gréco-égyptienne que des familles de pure origine grecque.

Y avait-il, outre ces citoyens de race gréco-égyptienne, des bourgeois de race indigène pure ? On ne peut nier qu'il n'y en eût quelques-uns, mais on peut affirmer qu'ils furent toujours en petit nombre et qu'ils n'obtinrent le droit de cité que grâce à des circonstances toutes particulières. Nous appuyons cette affirmation sur un texte de Josèphe ainsi conçu : « A la faveur d'une époque troublée, la race Egyptienne se multiplia au milieu des Alexandrins..... Il y en eut beaucoup qui obtinrent d'une façon

inopportune le droit de cité ¹. » Mais, au témoignage du même auteur, ce droit de cité ne fut point prodigué, ni par les Ptolémées, ni par leurs successeurs les Césars Romains, car plus loin il ajoute : « Ni les rois, ni les empereurs n'ont prodigué le droit de cité. »

Les Romains ne furent pas plus prodigues envers les Egyptiens du droit de cité romaine que du droit de cité Alexandrine ; ils accumulèrent les obstacles devant ces deux faveurs, ils firent même de la seconde une condition rigoureuse à l'obtention de la première. Une lettre de Pline le Jeune à Trajan ne laisse à cet égard aucun doute : « Je vous rends très humbles grâces, seigneur, écrit-il à ce prince, d'avoir bien voulu m'accorder si promptement le droit de cité romaine « *jus quiritium et civitatem romanam* » aux affranchis d'une dame de mes amies et à Harpocras, mon médecin. Mais, lorsque j'ai voulu faire enregistrer son âge et ses facultés « *censum* » ainsi que vous me l'aviez ordonné, des gens habiles m'ont averti, qu'avant que de lui obtenir le droit de cité romaine je devais lui obtenir le même droit à Alexandrie, parce qu'il est égyptien ». L'auteur s'étonne de cette particularité propre à l'Egypte et il ajoute : « Comme je ne croyais pas qu'il y eût de différences entre les Egyptiens et ceux des autres nations, je m'étais contenté de vous mander qu'il avait été affranchi par une étrangère, et que cette étrangère était morte il y avait déjà long-

¹ Contr. Ap. II ; 4, 6.

temps ¹. Je vous supplie donc, afin que je puisse jouir de votre bienfait selon les lois, de lui accorder le droit de cité d'Alexandrie et de Rome.» Trajan lui répond : « J'ai résolu, en suivant la coutume de mes prédécesseurs, de n'accorder qu'avec beaucoup de circonspection le droit de cité d'Alexandrie. Mais, après vous avoir déjà donné pour Harpocras, votre médecin, le droit de cité romaine, je ne puis m' résoudre à vous refuser ce que vous me demandez encore pour lui. Faites-moi donc savoir de quel nome de l'Egypte il est originaire, afin que je vous envoie une lettre pour Pompeius Planta, gouverneur d'Egypte, mon ami » ².

Les Romains ne prodiguèrent pas davantage les dignités sénatoriales et équestres aux Grecs d'Alexandrie, comme le prouve l'inscription suivante : *Non est ex albo judex, patre Aegyptio*. Il y eut bien quelques exceptions isolées, mais la règle était encore générale au v^{me} siècle ³.

Cependant, il n'est pas douteux que l'Egypte bénéficia du droit de cité romaine qu'Antonin Caracalla, dans l'intérêt du fisc, étendit à tous les sujets de son empire. La loi 17 au Digeste Lib. I tit. V dit en effet : « *In orbe romano qui sunt, ex constitutione imperatoris Antonini cives romani effecti sunt.* » M. Révillout qui l'admet im-

¹ Il était pourtant admis en droit romain — Denys d'Halicarnasse IV, 22 à 24 et Inst. I, 5, § 3 — que le manumissus empruntait la nationalité du manumissor.

² Pline ; Lettres X ; 109, 110.

³ Corp. Ins. Lat. IV ; 493.

plicitement constate en même temps que l'administration provinciale et l'état du droit indigène en Egypte ne furent en rien modifiés par cette concession : « On admet d'ailleurs, dit-il, que les coutumes immémoriales pouvaient garder force de lois dans le pays où elles existaient quand elles n'étaient pas trop contraires aux principes du droit romain, et c'est grâce à cette disposition dont les termes sont un peu vagues, que les droits nationaux les plus contraires au droit romain purent se maintenir à peu près intacts dans certains pays et particulièrement en Egypte » ¹. Ainsi, la réforme de Caracalla ne modifia en rien la constitution de la province, ni l'état de ses habitants.

A côté des Grecs et des Egyptiens qui composaient la première classe, il faut ranger les Juifs qui formaient une partie importante de la population d'Alexandrie. Ceux-ci ont toujours joui, sous les Romains, de privilèges particuliers. Jules César, le premier, les en dota pour les récompenser de leurs services. Il leur confirma le droit de cité à Alexandrie, leur permit de ne pas comparaître en justice le jour du sabbat. Septime Sévère, à son tour, les autorisa à ne pas paraître dans les cérémonies publiques contraires à leur religion, sans renoncer pour cela à leurs fonctions ². Entre temps, Caligula les persécuta et les priva du droit de cité que Claude leur rendit peu d'années après.

¹ Droit Egyptien, p. 152.

² Loi 3, Dig. L; 2.

C'est même sous le premier de ces empereurs, que les Juifs d'Alexandrie députèrent à Rome leur correligionnaire Philon chargé de leur obtenir le droit de cité romaine. Le César romain reçut fort mal l'Alexandrin, ne lui accorda rien, et cessa même d'écouter sa requête pour considérer attentivement le travail d'ouvriers occupés à garnir de vitraux les fenêtres de son palais.

Outre les divers privilèges déjà énumérés, les Juifs d'Alexandrie jouissaient d'une autonomie absolue ; ils avaient leur Grand-Prêtre, leurs magistrats et leur tribunal. Celui-ci n'était compétent que pour les affaires connexes à une question de religion. En tout autre cas, les procès des Juifs étaient jugés par la juridiction de droit commun : celle de l'archidicaste alexandrin. Toutefois, en matière civile et lorsque les deux parties y consentaient, les Juifs avaient le droit de soumettre leurs causes, sous forme d'arbitrage, à leur magistrat national ; la décision qu'il rendait avait alors l'autorité de la chose jugée.

Si, des privilèges particuliers au peuple juif, nous passons à ceux dont jouissait toute la première classe de la population alexandrine, celle des citoyens, nous verrons qu'ils étaient nombreux et d'une réelle importance. C'est cette considération qui a inspiré à un auteur moderne la réflexion suivante : « Les Alexandrins vivaient à côté des Egyptiens à peu près comme dans l'Inde Orientale les Anglais à côté des indigènes » ¹. Pour ces der-

¹ Röm. Gesch. V, p. 554.

niers, tous les tributs, toutes les corvées ; pour ceux-là au contraire, des exemptions et des privilèges de toute sorte. Ainsi, les Alexandrins ne payaient aucune capitation, ils pouvaient seuls briguer les charges municipales, en un mot, ils avaient seuls la direction politique des affaires, tandis que la race Egyptienne en était exclue. Celle-ci formait, suivant l'expression concise d'un auteur un « γενος απολιτικον. » Seuls, les citoyens pauvres prenaient part aux distributions de blé faites au compte de la ville avant le règne de Dioclétien ¹. Enfin, les citoyens d'Alexandrie n'étaient pas astreints aux corvées, qui retombaient et pesaient de tout leur poids sur les Egyptiens, et pouvaient décliner les magistratures indigènes qui s'imposaient aux Egyptiens. Tibérius Alexander le confirme dans son édit lorsqu'il avoue : « Qu'il est conforme aux bienfaits accordés par les Augustes que les Alexandrins natifs et habitant la ville où ils déploient leur industrie ne soient assujettis à aucune charge nouvelle. » Et plus loin : « Vous avez en outre réclamé souvent pour que les Alexandrins natifs fussent exempts des charges imposées aux habitants du pays ; — λειτουργιαις χωρικαις — c'est encore un point sur lequel je porte une attention constante. »

En matière civile, les Egyptiens d'Alexandrie ne relevaient pas de l'archidicaste, ils portaient leurs procès — ceci est un point douteux — devant des magistrats indi-

¹ Eusèbe : Hist. Ecc. 7 ; 41.

gènes. Une grande obscurité règne sur le nom et la nature de cette juridiction indigène. Était-ce l'antique conseil des Trente présidé par l'archidicaste égyptien du temps des Ptolémées? Les textes nous font défaut et nous ne pouvons, à ce sujet, faire que des conjectures. Il est probable cependant, que les Romains conservèrent cette juridiction indigène mais, au témoignage de Strabon et de Plutarque, l'archidicaste président du conseil des Trente était nommé par l'empereur au lieu d'être élu par ses pairs.

En matière pénale, même séparation entre Egyptiens et Alexandrins ; il est vrai qu'ici le privilège consiste en une pure question de forme et ne flatte guère que l'amour-propre. « Il y a, dit le Juif d'Alexandrie Philon, pour les châtimens corporels des différences dans notre ville suivant la nationalité des coupables : les Egyptiens sont châtiés avec des fouets étrangers et par des étrangers, les Alexandrins sont frappés avec des bâtons et par des gens d'Alexandrie chargés de cette besogne ¹. » Cette comparaison rappelle la distinction de notre vieux droit coutumier entre les nobles et les roturiers ; ceux-ci étaient pendus tandis que ceux-là mouraient décapités.

Il y avait, avons-nous dit, à côté des citoyens d'Alexandrie, des étrangers autorisés à y résider qu'on nommait *μετοικοι*. C'étaient des artisans ou des artistes établis à Alexandrie pour y exercer leur art ou leur profession.

¹ In Flac, 10.

Ils y jouissaient à peu près des mêmes droits dont jouissent en France aujourd'hui ceux qu'un décret autorise à y fixer leur domicile. Il paraît bien, cependant, qu'ils ne relevaient pas de la juridiction alexandrine, mais qu'ils devaient porter leurs procès, comme les Egyptiens, devant les tribunaux indigènes.

Outre les soldats de la garnison d'Alexandrie qui subissaient la discipline militaire, il y avait dans la capitale de l'Egypte quelques Romains, mais en petit nombre et d'une condition modeste, puisque la constitution d'Auguste interdisait l'accès de cette province aux sénateurs et chevaliers. Ils étaient régis par les lois romaines et jugés par le *juridicus Alexandriae* mais ils ne jouissaient pas de plein droit des privilèges que nous avons énumérés plus haut. A l'empereur seul il appartenait de les leur concéder.

Enfin, les étrangers non domiciliés et les esclaves ne pouvaient prétendre à aucune faveur. Cependant, on peut conjecturer sans témérité qu'ils n'avaient pas beaucoup à souffrir de leur séjour dans une ville très avancée en civilisation où l'esprit de la population était plutôt railleur et mutin que méchant et cruel.

Lorsqu'Alexandrie eut obtenu un Sénat de Septime Sévère, les fonctions municipales n'étaient pas intolérables, mais commençaient à devenir très lourdes. « Il était alors avantageux pour les habitants, dit Reynier ¹,

¹ Op. cit., p. 245.

d'avoir une curie, ce n'était pas un avantage pour les individus d'y être nommés. » Le décurionat d'abord va-ger devint héréditaire, c'était plutôt un fardeau qu'un honneur. C'est alors que nous voyons commencer, entre les décurions qui veulent se soustraire et l'autorité ro-maine qui veut les retenir, cette lutte et ces conflits qui provoqueront, pendant le Bas Empire, cette série de cons-titutions que nous lisons aux Codes de Justinien et de Théodose.

CHAPITRE III

Organisation judiciaire de l'Egypte.

Organisation judiciaire de l'Egypte. — Tribunal de l'épistète. — Pouvoirs judiciaires du stratège. — Laocrates. — Agoronomie. — Juridiction des Chrématistes. — Juridicus Alexandriæ. — Sa compétence provinciale et territoriale.

Nous abordons la partie la plus obscure et la plus hypothétique de notre sujet : l'organisation judiciaire de l'Egypte. A peine quelques textes épars et très courts jettent sur cette matière un peu de lumière. Il faut, pour la traiter complètement et avec détails, s'emparer d'un document d'une assez grande étendue qui nous édifie sur ce qu'était l'administration judiciaire de l'Egypte sous les Ptolémées. Nous voulons parler des papyrus de Turin publiés et commentés par Peyron.

Dans chaque *νομή*, les affaires de peu d'importance étaient jugées par le tribunal de l'épistète et de ses assesseurs. Si l'objet du procès était considérable, le perdant pouvait appeler du jugement non pas à l'épistète du nome, qui paraît être à première vue la juridiction immé-

diatement supérieure, mais au stratège. C'est à la suite d'une sentence rendue par l'épistète de la *κωμή Ταχενεφρη* que la femme du perdant, prenant le juge à partie, écrivit au stratège du nome un long mémoire en langue grecque¹. Ne croyons pas qu'il y eût là une erreur de procédure susceptible d'entraîner la nullité de l'appel. Le juge pris à parti, loin de soulever l'incompétence, rédigea à son tour une défense qu'il présenta au stratège.

La procédure devant la juridiction de l'épistète était la suivante : le demandeur adressait un libelle au stratège qui renvoyait l'affaire au magistrat inférieur avec cette mention : *τω δεινί προνοησεῖν ὡπως τευξεταί τῶν δικαίων*. Si l'affaire paraissait susceptible d'un jugement, elle parvenait enfin à l'épistète.

Nous retrouvons donc, loin de Rome, ces procès à double phase dans lesquels une partie de la procédure n'est qu'un préliminaire du jugement.

L'épistète, une fois saisi, lit le libelle du demandeur à ses assesseurs — *τοῖς συμπαραουσί* — ; il écoute ensuite les plaidoeries des deux parties puis prononce la clôture des débats. Il prend alors l'avis de ses conseillers et rend une sentence motivée. Notons un détail important : devant la juridiction de l'épistète paraît souvent un ancien du village — *πρεσβυτερος τῆς κωμης* — qui dépose sur l'état du droit en l'espèce. C'est un diminutif de ces enquêtes *per turbas* dont notre droit coutumier était si prodigue².

¹ Papyr. Tur. ; 14.

² Pap. Tur. ; I, 11.

L'appel se porte, comme nous l'avons dit, devant le stratège ou l'épistratège qui, après examen de l'affaire, la renvoie à son tour au préfet par une note mise au bas du mémoire qui lui a été présenté. Le préfet, ainsi prévenu, retient l'affaire si elle lui paraît grave, ou la renvoie au stratège du nome ou à la juridiction exceptionnelle des chrématistes.

Ne nous étonnons pas que le préfet retienne certaines affaires ; nous avons vu qu'il était le maître absolu et, qu'on nous passe l'expression, le grand maître de toutes les branches de l'administration. C'était donc, dans certaines circonstances, un grand juge qui tranchait souverainement les conflits. Le préfet juge les affaires importantes, dit Philon d'Alexandrie : *δικάζει τὰ μεγάλα*¹. Les autres, il les renvoyait à son légat, le *juridicus Alexandriæ* où aux chrématistes.

C'étaient des juges ambulants institués par Ptolémée Philadelphe pour éviter l'affluence des plaideurs à Alexandrie. Il y avait une cour de chrématistes par épistratégie. Ils tenaient leurs assises dans les principales villes : Diospolis, Ptolemaïs, Latopolis et jugeaient les procès qui leur étaient renvoyés par le préfet ou dont ils étaient saisis directement par l'appelant. A cet effet une urne publique, dont le président des chrématistes avait seul la clef, recevait les libelles des plaignants. C'était un usage imité d'une institution de la Grèce.

¹ Philon adv. Flac., p. 965.

La procédure devant la juridiction des chrématistes était sensiblement la même que devant le tribunal de l'épistète. Les parties présentes, l'εἰσαγγελλὴς ou président de la cour exposait l'affaire, écoutait les plaidoeries et rendait un jugement motivé.

L'appelant qui avait saisi les chrématistes de sa cause pouvait toujours, au cours de l'instance, les en dessaisir pour la porter devant le juge de droit commun, le stratège. Il semble, à première vue, que notre affirmation contredise les règles les plus élémentaires et les plus rationnelles de la procédure. Nous l'appuyons cependant sur une espèce décrite dans un papyrus. Le centurion Hermias plaidait sur la possession d'une maison. Il introduisit sa demande par un mémoire devant les chrématistes, puis se ravissant et pensant que la justice militaire lui serait plus favorable, il s'adressa au stratège et lui demanda de renvoyer sa cause à l'épistète. On ne peut expliquer cette double introduction d'instance qu'en disant que, la juridiction des chrématistes étant exceptionnelle, le plaignant qui l'avait saisie avait toujours la faculté de s'adresser au juge de droit commun.

A côté de la juridiction de l'épistète il y avait place pour une juridiction indigène toute spéciale, tolérée plutôt qu'autorisée par les Ptolémées et les Romains : celle des λαοκριταί¹. Devant cette juridiction le demandeur, avant de lire son mémoire, devait affirmer par serment

¹ Pap. II ; I, p. 7.

que ses parents se portaient garants pour lui au procès, il faisait ensuite sa preuve par témoins.

Il y avait donc, dans la famille égyptienne, comme dans la famille romaine, une communauté d'intérêts entre ses membres ; il y avait, en outre, solidarité parfaite dans les actions en justice. « C'est ainsi, dit M. Révillout, que tous plaidaient toujours ensemble en la personne de ce *κύριος* de ce frère aîné, où de ce président ¹. »

Le tribunal des laocrites était, on le voit, une sorte de tribunal populaire aux allures primitives et familiales. Aussi les laocrites, comme leur nom l'indique hautement, jugeaient uniquement les affaires privées du peuple, de la plèbe égyptienne en se conformant au droit indigène, aux lois du pays qui n'étaient pas abrogées par les maîtres de la province. Les chrématistes, au contraire, tranchaient les procès d'après les lois introduites par les Lagides et les arrêtés des préfets romains.

Les laocrites étaient donc des juges locaux, sorte de juges de paix, tribunal populaire opposé aux tribunaux militaires et impériaux de l'épistète, du stratège, de l'épistratège et des chrématistes. Un auteur ² a nié que les *λαοκριταί* aient eu jamais un pouvoir de juridiction, il ne veut voir en eux que des juges de paix conciliateurs. Peyron a pensé plus justement qu'ils avaient conservé leurs pouvoirs de juridiction et appliquaient les lois indi-

¹ Dr. Egyptien, loc. cit.

² Reuvsen : Lettres, III, p. 28.

gènes dans toutes les matières qui n'avaient rien de contraire à l'ordre public ou à l'autorité romaine.

Nous n'avons rien dit encore d'un autre tribunal inférieur de l'Egypte antique : l'agoranomie. Dans chaque nome, à la métropole, et dans chaque toparchie, siégeait l'αγορανομος, sorte de juge de paix conciliateur en matière d'achats et de vente et pour les difficultés nées de contrats passés en sa présence. Car, il cumulait avec les fonctions de juge celles d'officier public préposé à la réception et à l'enregistrement des contrats, souvent suppléé dans cette dernière fonction par un greffier le συγγραφοφυλαξ. Nous possédons un acte dressé par cet officier public : c'est un contrat de prêt. Il contient la date et les noms des parties, celui de l'officier qui l'a reçu, la désignation du bureau — φυλακη — où il a été enregistré. On retrouve donc en Egypte ces contrats d'origine grecque : les *syngraphæ* qui remplacent à Rome pour les pérégrins le contrat *litteris* accessible seulement aux citoyens romains. Ce sont ces mêmes *syngraphæ* qui remplacèrent à Rome le contrat *litteris* tombé en désuétude ¹.

Disons un mot, avant d'arriver au *juridicus Alexandriæ*, de la procédure usitée devant le tribunal de l'agoranome. « Le plaignant, écrit Diodore, devait écrire en détail le sujet de sa plainte, raconter comment le fait s'était passé, indiquer le dédommagement qu'il réclamait pour l'offense qui lui avait été faite. Le défendeur prenait connaissance

¹ Gaius, III, § 134.

de la demande de la partie adverse et répondait également par écrit à chaque chef d'accusation ; il niait le fait, ou, en l'avouant, il ne le considérait pas comme un délit, ou, si c'était un délit, il s'efforçait d'en diminuer la peine. Ensuite, selon l'usage, le plaignant répondait et le défendeur répliquait à son tour. Après avoir ainsi reçu deux fois l'accusation et la défense écrites, les juges délibéraient. C'est ainsi que les procès se faisaient chez les Egyptiens qui étaient d'avis que les avocats ne font qu'obscurcir les causes par leurs discours. »

Signalons aussi l'existence d'un *αγορανομος ξενικος*, qui n'était, comme son nom l'indique, qu'une sorte de *prætor peregrinus* préposé au jugement des conflits entre étrangers, et venons-en au juge suprême de l'Egypte dont la compétence — nous essaierons du moins de le démontrer — s'étendait non seulement aux Romains, mais aussi aux indigènes : nous voulons parler du *juridicus Alexandriæ*.

« Immédiatement au-dessous du légat romain, dit Strabon, est le *δίκαιοδοτος* juge souverain de la plupart des procès ¹. » Sans aucun doute, ce *juridicus Ægypti* appelé aussi *missus in Ægyptum ad jurisdictionem* et *juridicus Alexandriæ* ², avait été créé sur le modèle des fonctionnaires adjoints aux légats des provinces impériales pour rendre la justice : les *legati juridici*. Strabon nous ap-

¹ XVII, § 12.

² Corp. Inscr. Latin VI, 4564 ; VIII, 8925 ; X, 6976.

prend, en effet, qu'il est subordonné au préfet et que sa juridiction embrasse la province toute entière. C'est ce que prouvent également ces dénominations de *juridicus Aegypti* et de δικολογος Αἰγυπτου que nous révèlent deux inscriptions grecques ¹.

Le *juridicus* n'était donc pas un magistrat urbain dont la compétence expirait à l'enceinte d'Alexandrie ² ; nous ne craignons même pas de dire qu'elle était plus étendue à l'intérieur de la province que dans la capitale. Nous avons, en effet, constaté qu'il existait dans cette ville un magistrat propre aux *Alexandrins*, un autre pour les Juifs et nous avons conjecturé qu'il devait exister pour les Egyptiens d'Alexandrie un tribunal national, peut-être l'antique conseil des Trente.

Remarquons, d'autre part, qu'en Egypte le roi était le juge suprême de tous les conflits qui s'agitaient dans son royaume. Or, le préfet, nous l'avons démontré, a pris la place, au nom de l'empereur, du dernier des Ptolémées. Il peut donc attirer à lui tous les procès qu'il juge bon de retenir ; c'est ce qu'il fait en mainte circonstance et, comme nous l'avons dit, en nous appuyant sur le témoignage de Diodore, il juge lui-même les affaires importantes : δικάζει τα μεγάλα ³. C'est donc en vertu d'une délégation que fonctionnent tous les tribunaux indigènes que

¹ Corp. Ins. Græc. 4808 et 4815.

² Philon, adv. Flac., p. 966.

³ Loc. cit.

nous avons énumérés et décrits : ceux de l'épistète, du stratège, des agoranomes, des laocrites et des chrématistes.

Quoi d'étonnant alors que le *juridicus*, qui n'est lui aussi que le principal délégué du préfet en matière judiciaire, puisse juger en province tous les procès qu'il lui plaît d'évoquer, ceux dont il est saisi directement par les parties ou que lui renvoie le préfet. Aussi adoptons-nous sans réserve l'idée de Varges qui pense que le *juridicus* était fréquemment envoyé en province par le préfet pour y rendre la justice ¹.

Du reste, si nous reprenons la phrase précitée de Strabon nous lisons que le *juridicus* est le juge souverain de la plupart des procès. L'auteur grec ne dit pas : « de beaucoup de procès, » comme l'écrit M. Mommsen ² qui commente sa traduction en déclarant que la compétence du *juridicus* n'était pas exclusive ³. Elle n'excluait pas, sans doute, les juridictions spéciales de l'archidicaste alexandrin et des tribunaux nationaux juifs, mais elle restait exclusive pour les procès entre Romains ou entre Romains et indigènes. Ces deux catégories de procès étaient relativement peu importantes, car elles ne comprenaient que des conflits sur l'état des personnes ou l'effet des obligations.

¹ Loc. cit., p. 55.

² Röm. Gesch. V, p. 568.

³ Les traductions françaises de Strabon et la traduction latine de MM. Dübner et Müller traduisent, comme nous le faisons, l'expression πολλοί de l'auteur grec, par la plupart et non par beaucoup.

Nous essaierons de démontrer, en traitant de la propriété, que les Romains fixés en Egypte n'y possédèrent pas de terres. Alors, que devient la compétence très étendue du *juridicus Alexandriæ* décrite d'un mot par Strabon ? Peut-on dire que les procès entre Romains ou entre Romains et indigènes formaient à eux seuls la plus grande partie des litiges ? Nous devons donc admettre, pour interpréter fidèlement la pensée de l'auteur grec et nous conformer à l'idée que nous nous sommes faite de l'autorité suprême du préfet en matière judiciaire, que le *juridicus Alexandriæ* n'était pas exclusivement un juge romain.

Notre conclusion sera donc la suivante : le *juridicus Egypti* avait une compétence exclusive pour les procès entre Romains et entre Romains et indigènes ou étrangers de nations différentes¹ ; il pouvait ainsi évoquer et retenir toutes les contestations entre indigènes. Nous croyons en effet que les Romains, en Egypte, comme de nos jours les Français, en Algérie, avaient laissé aux indigènes le libre exercice de leurs tribunaux et la paisible jouissance de leur droit national, tout en les autorisant à y renoncer pour s'adresser à la juridiction romaine. Nous basons cette affirmation sur la persistance des tribunaux indigènes et populaires des laocrites et des agoranomes à côté des juridictions impériales des épistètes, des stratèges et des chrématistes, persistance et opposition que nous avons déjà mises en relief.

¹ Philon ; adv. Flac., p. 968.

La politique romaine, en cette matière, pourrait donc se résumer en cette formule dont nous empruntons les expressions au style des lois : *Ægyptii suis ex legibus institutisque vivunt, exceptis iis rebus quas edictis nostris instituerimus, sed Romanorum tribunalium usus liber esto.*

L'importance et les fonctions du *juridicus Alexandriæ* ne firent que s'accroître. Une constitution déjà citée de Marc Aurèle lui attribua la nomination des tuteurs ¹. Enfin, une disposition émanée des empereurs Léon et Anthénius autorisa le *juridicus* à recevoir les donations concurremment avec les *moderatores provinciæ*, les magistrats et les *defensores plebis*. « *Jubemus, disent les empereurs, apud Alexandriæ duntaxat clarissimæ civitatis juridicum licitum et concessum esse, singulis quibuscunque volentibus donationis conscriptæ solemniter instrumenta reserare, eisdemque robur adjiciat gestorum series apud eundem confecta, tanquam si apud virum clarissimum moderatorem provinciæ vel magistratus, vel defensores plebis habita fuisse dicerentur* ². »

Nous ferons remarquer seulement que ce texte confirme plutôt qu'il ne renverse la thèse que nous avons soutenue sur la compétence du *juridicus Ægypti*. Celui-ci demeure, en effet, sous le Bas Empire comme au siècle d'Auguste, le juge suprême de toute l'Égypte, tan-

¹ Loi 2, Dig. I, 20.

² Loi un. Code; I, 57.

dis que son ancien supérieur hiérarchique, le préfet d'Egypte, a vu son autorité décroître et se restreindre à l'Egypte propre. Si donc, après la subdivision des provinces par Dioclétien et Constantin, la compétence du *juridicus Alexandriæ* est demeurée intacte, nous pouvons conclure à *fortiori* qu'elle devait s'étendre à toute l'Egypte et aux indigènes, lorsque cette province était gouvernée par un préfet unique.

L'administration judiciaire de l'Egypte semble avoir été celle qui a le plus compté de Romains. Nous les trouvons à tous les degrés de la hiérarchie ; ils président le tribunal de l'épistète du nome, la cour des chrématistes et remplissent la plupart du temps les fonctions variées et importantes d'agoranomes. « En un mot, il est très vraisemblable que les Romains avaient, un peu partout, la présidence des tribunaux ¹. »

¹ Reynier ; op. cit.

CHAPITRE IV

L'Administration Financière.

Impôts et Fonctionnaires.

Auguste, en annexant l'Egypte à l'empire dans les conditions que nous avons décrites, c'est-à-dire en faisant de ce royaume une province impériale, donna au fisc des revenus considérables. Nous avons vu, en effet, que sous les derniers Ptolémées, peu d'années avant la conquête romaine, cette province payait une somme d'impôts qui surpassait d'un tiers le budget de Rome.

L'empereur, en se substituant au roi d'Egypte, n'eut donc rien de mieux à faire en acceptant tel qu'il l'avait trouvé le système financier de l'Egypte.

Celui-ci comprenait, comme nos budgets modernes, deux sortes d'impôts : impôts directs et impôts indirects.

Les impôts directs frappaient les fonds et les per-

sonnes. C'étaient l'impôt foncier appelé *census*, la taxe sur les maisons ou, comme nous dirions aujourd'hui, l'impôt sur les propriétés bâties et la capitation.

Il nous reste assez peu de chose sur l'impôt des personnes, malgré les documents historiques et les reçus contemporains de l'époque romaine. Tout ce que nous savons de précis, c'est qu'il reposait nécessairement sur l'inscription régulière et sur l'état civil nettement constaté des habitants. Nous n'ignorons pas non plus, que les habitants des campagnes étaient seuls à le payer, puisque l'exonération de cette charge était un des privilèges d'Alexandrie. Faut-il aussi, sur le témoignage d'Ulpien, penser que les enfants et les vieillards ne le payaient point? Cet auteur dit en effet au titre II de *Censibus* : « *Ætatem in censendo significare necesse est : quia quibusdam ætas tribuit, ne tributo onerentur : veluti in Syriis, a quatuordecim annis masculi, a duodecim feminæ usque ad sexagesimum quintum annum tributo capitis obligantur : ætas autem spectatur censendi tempore* ¹. »

L'âge était donc, très probablement, une cause de dispense ; peut-être faut-il en voir une autre dans la qualité de propriétaire du sol. M. de Savigny croit pouvoir affirmer que tout homme libre possesseur de fonds de terre était dispensé du cens de la capitation ². Nous verrons, en effet, qu'il existait une distinction très nette entre deux

¹ Loi 3, Dig. ; L, 15.

² Römer Steuerverf ; p. 22, 34.

classes de personnes : les γεωμοροί ou propriétaires et les γεωργοί, γεωργουντες ou cultivateurs. Ces derniers, attachés à la terre comme le seront plus tard les colons et les serfs de la glèbe, payaient des impôts écrasants, tandis que les maîtres du sol le possédaient en seigneurs.

Malgré ces trois causes d'exemption, la capitation était encore générale, puisque sur une population de huit à neuf millions d'habitants, sept millions cinq cent mille, au dire de l'historien Josèphe, s'y trouvaient assujettis ¹.

Le taux ancien de cet impôt direct par excellence, appelé en grec λαογραφία, était de 16 drachmes d'argent. Il resta tel jusqu'aux premières années de Trajan ; plus tard, au moins jusqu'aux premières années du règne de Marc Aurèle, il s'éleva à 17 drachmes et une obole.

L'impôt foncier égyptien différait de l'impôt foncier des autres provinces en ce qu'au lieu d'être un impôt de répartition il était un impôt de quotité. En effet, tandis que le taux de l'impôt était fixé, pour toutes les provinces de l'empire, au commencement de chaque lustre, c'est-à-dire au commencement des cinq années qui constituaient à Rome l'année financière, en Egypte, comme sous les Ptolémées, il continua d'être fixé chaque année et sa quotité basée sur le produit de la récolte. Du reste, il ressemble à l'impôt provincial en ce qu'il fut payable,

¹ Bell. Jud. II; 4; 16.

comme lui, en argent et en nature d'où l'expression τελεσµατα σιτήκα καὶ ἀργυρία. Dans les années d'abondance, une partie du tribut des produits du sol se payait en argent. M. de Savigny voudrait même que sous Marc Aurèle l'impôt foncier fût devenu général, c'est-à-dire exclusivement payable en argent ¹. Cette assertion est très discutable car, suivant Orose ² et Procope³, l'Egypte payait encore, en l'année 417 et même sous le règne de Justinien, l'ancienne contribution du cinquième des fruits en nature.

La fixation de la quotité de l'impôt foncier reposait sur une double base ; une base fixe et une autre essentiellement variable. Nous voulons parler du cadastre et des crues annuelles du Nil.

Les Romains avaient conservé l'antique cadastre dressé sous les Lagides, comme nous le prouve un passage de l'édit d'Alexander : Quant à ceux, écrit le préfet, qui ayant entendu parler d'une mesure des terres, ont témoigné une grande crainte, d'autant moins fondée que l'ancienne évaluation a toujours été maintenue et que jamais la chaîne de l'arpenteur n'a plus été portée sur les terres, qu'ils ne nous adressent point de suppliques là-dessus, elles seraient tout à fait inutiles, puisque personne n'aura la hardiesse ni n'entreprendra de renouveler la mesure territoriale, car vous devez jouir des avan-

¹ Suprà loc. cit.

² Hist. ; I, 8.

³ De Ædific. ; V, 1.

tages de celle qui a été faite de toute antiquité. C'est donc bien, le doute n'est pas possible, de l'antique cadastre des Ptolémées qu'il s'agit. Il est intéressant de constater qu'Auguste, tout en ordonnant la confection du cadastre de son empire, respecta celui qu'il avait trouvé en Egypte, que l'on peut considérer comme la patrie du cadastre et de la géométrie.

D'après ce cadastre, chaque toparchie, c'est-à-dire la dernière subdivision administrative, était morcelée en un certain nombre de *fundi quadrati* ou αρουραι d'une superficie de 110 coudées. Sur chaque aroure, qu'elle fût ou non possédée par plusieurs, on percevait un impôt unique en blé et en argent.

Du reste, le cadastre avait établi plusieurs catégories de terres¹ ; une première classification les répartissait, suivant la nature de leurs produits, en terre productive de blé ou σίτοφορος γη, vignoble ou αμπελῆτις γη, jardin ou παραδείσος, et terre à dattier ou φοίνικοφορος. Une seconde évaluation déterminait pour chaque catégorie de terres leur puissance productive et leur valeur intrinsèque. C'étaient, on le voit, les mêmes opérations pratiquées de nos jours pour la confection de nos cadastres : la classification précédant le classement. C'étaient aussi celles de tout l'empire romain, ainsi que l'atteste ce passage d'Ulpien tiré de son livre : *de Censibus* : « *Forma censuali cavetur, ut agri sic in censum referantur, nomen fundi*

¹ Hygin ; De limit. const., p. 198.

cujusque et in qua civitate et quo pago sit et quos duos vicinos proximos habeat : et id arvum quod in decem annos proximos satum erit, quot jugerum sit : vinea quot vites habeat : oliva quot jugerum et quot arbores habeat : pratum, quot intra decem annos proximos sectum erit, quot jugerum : pascua, quot jugerum esse videatur : item sylvæ caducæ ; omnia ipse qui defert æstimet¹. » Ces derniers mots nous apprennent que, dans les provinces, le censitaire faisait lui-même l'estimation de sa propriété ; nous croyons qu'en Egypte, au contraire, elle était faite par les géomètres et les greffiers impériaux.

L'Egypte n'a jamais connu, comme nous le disions plus haut, l'exercice financier de cinq années ou l'année lustrale de l'époque d'Auguste, ni l'indictio du Bas-Empire. Chaque année, au contraire, la quotité de l'impôt était fixée par l'Empereur d'après la crue du Nil². Celle-ci était déterminée par les deux nilomètres publics et officiels de Memphis et d'Elephantine confiés à la garde des prêtres de Sérapis³.

Il arrivait souvent, néanmoins, que les receveurs des finances, et les employés du fisc, usant d'un pouvoir arbitraire, exigeaient un impôt foncier calculé, non pas sur la crue annuelle, mais sur une moyenne de plusieurs années écoulées qui avaient été très abondantes. C'était l'abus de la synopsis que le préfet d'Egypte, T. Alexan-

¹ Dig. loi 4 ; L, 15.

² Dion Cassius, 57, 10.

³ Diodore I ; 36.

der, réproue et prohibe formellement : « Je regarde encore, dit-il, comme une de ces pratiques condamnables, ce qu'on appelle la perception synoptique, laquelle s'établit, non pas sur la vraie inondation du fleuve du Nil, mais par comparaison avec une ancienne inondation prise entre quelques autres et cependant, quoi de plus juste que de prendre la vérité elle-même pour base unique ! Vou-
lant donc encourager le peuple à habiter et à cultiver avec le même empressement toute l'étendue du pays, j'ordonne que désormais la perception de l'impôt sera établie sur l'inondation réelle du fleuve et d'après la quantité de terre inondée et non pas d'après les fausses déclarations de ceux qui enregistrent les évaluations erronées provenant de la synopsis. Que si quelqu'un est convaincu de fausseté à cet égard, il paiera au trésor le triple de ce qu'il aura marqué de trop. »

Observons que l'édit parle de terres inondées, il laisse donc entendre que les terres non arrosées par les eaux du Nil étaient dispensées de l'impôt, car elles restaient improductives. On procédait, en pareil cas, à une opération appelée *εξομολωμα*, que Rudorff compare à la péréquation moderne. Elle ressemblait plutôt à notre décharge et était, du reste, conforme à l'usage général des provinces. « *Illam æquitatem debet admittere censor, écrit Ulpien, ut officium ejus congruat, relevari eum qui in publicis tabulis delato modo frui, certis ex causis, non possit*¹. »

¹ Loi 4, Dig. ; L, 15.

Certains fonds bénéficiaient, en outre, par la grâce impériale, d'une immunité absolue et perpétuelle. L'édit y fait allusion dans le passage suivant : « Relativement aux exemptions et aux diminutions d'impôts, dans lesquels sont compris aussi les impôts en nature, j'ai reçu des réclamations de particuliers qui demandaient qu'elles soient maintenues sur le pied fixé par le divin Claude, dans la lettre qu'il écrivit pour qu'on libérât les reliquataires. Ils se plaignent que postérieurement à cette lettre on a infirmé des transactions faites par des particuliers dans l'intervalle de temps qui sépare l'époque des condamnations prononcées par Flaccus à ce sujet, de celle de la libération accordée par le divin Claude. En conséquence, comme Balbillus et Vestinus ont exécuté la libération dont il s'agit, je veux maintenir la décision de ces deux préfets qui, en libérant les débiteurs du fisc de tout ce qui restait dû, n'ont fait que mettre à exécution la volonté bienfaisante du divin Claude, c'est à-dire que je conserve pour l'avenir les exemptions et diminutions d'impôts. »

Il ne faudrait pas voir, dans ces immunités, des extensions du *jus italicum*. Il fut toujours ignoré en Egypte ; les Césars romains se contentèrent d'y maintenir des immunités qui remontaient à une très haute antiquité et dont jouissaient Alexandrie ainsi que certains fonds situés dans le nome de Ménélaïte. Ces exemptions d'impôts s'appliquaient toutes à des propriétés privées ; elles ne furent jamais accordées aux biens de mainmorte, par exemple aux propriétés qui constituaient le patri-

moins des temples ou de la classe sacerdotale. Ces derniers payèrent toujours l'impôt sous les Romains, comme sous les Ptolémées. Du reste, on a vu par le texte de l'édit cité plus haut, que ces immunités n'étaient pas toujours respectées.

L'impôt foncier n'était pas l'unique impôt qui frappât le sol ou plutôt ceux qui le cultivaient. On distingua toujours, en Egypte, les cultivateurs ou γεωργοί des propriétaires ou γεωμοροί. Tandis que ces derniers payaient l'impôt foncier, les premiers payaient, outre la rente réclamée par leurs maîtres, un impôt nommé εκφορτίον. C'est cette distinction qui, en se répandant par tout l'Empire, engendra, aux premiers temps du christianisme, une nouvelle catégorie de personnes: les colons. Le sort des agriculteurs fut d'abord assez doux, s'il faut en croire Diodore de Sicile qui vivait sous les derniers Ptolémées: « Les agriculteurs, dit-il, tiennent à ferme, à un prix peu élevé, les terres fertiles appartenant aux rois, aux prêtres et aux guerriers, et sont de tout temps employés à les cultiver ¹. »

Dès les premiers temps de la conquête romaine, leur sort s'aggrava; il n'est sorte d'exactions que les employés des finances ne commirent à leur détriment. C'est à l'occasion d'une majoration d'δ'εκφορτία opérée, lors de la révision quinquennale des rôles, que T. Alexander écrivit ce qui suit: « Bien souvent les cultivateurs, dans toute l'éten-

¹ I; 74.

due du pays, m'ont adressé des réclamations et m'ont fait voir qu'on les avait condamnés à de nombreuses et fortes contributions tant en blé qu'en argent ; ils m'ont représenté qu'il ne doit pas être permis, à qui bon semble, d'imposer ainsi, de sa propre autorité, des charges toutes nouvelles. Or, de tels actes arbitraires ont eu lieu, non seulement dans la Thébaïde et dans les nomes de la Basse-Egypte éloignés d'Alexandrie, mais même dans ce qu'on appelle le pays alexandrin et le nome Maréotique. J'ordonne, en conséquence, aux stratèges dans chaque nome, que si, durant les cinq années qui viennent de s'écouler, il a été établi arbitrairement au préjudice des nomes et des toparchies des droits, soit généraux, soit locaux et partiels, qui n'avaient jamais été payés auparavant, ils aient à rétablir les choses sur l'ancien pied, en renonçant à la perception de ces nouveaux droits et en libérant de tout reliquat les personnes qui seraient maintenant citées pour acquitter ce qu'elles n'auraient pas payé. »

Les dernières lignes de cette citation nous montrent, qu'outre les impôts généraux perçus par l'état, il y en avait aussi de locaux. C'étaient des sortes de centimes additionnels, comme nous dirions aujourd'hui, payés par chaque cité, chaque nome, chaque toparchie pour subvenir aux frais d'entretien des canaux et des digues, des bâtiments civils, aux salaires des employés subalternes. La perception en était opérée d'office comme celle des impôts généraux et par les mêmes collecteurs.

Nous n'avons rien dit encore sur l'impôt des proprié-

tés bâties. Etait-il fixe ou proportionnel, c'est ce que nous ne saurions dire ; on peut seulement affirmer, que dès l'époque des Lagides on percevait un droit fixe de 2/10 et demi d'argenteus pour toute construction nouvelle. On devait, dans ce but, en faire la déclaration à un préposé de l'administration financière.

Un impôt spécial frappait aussi les diverses professions. Cette patente des métiers, dont le taux montait à 40 drachmes et deux oboles, était perçue, non pas chaque année mais tous les cinq ans, car nous avons dit qu'à Rome, l'armée financière comprenait cinq années. Nous savons positivement, par Strabon et par un papyrus, que les *οι την γην και τεχνας εργαζομενοι*, les *λινουργοι*, les *βαφεις*, les *σιδηρουργοι*, *οικοδομοι*, *ισρογλιφοι*, *γεωμετραί* et les *ολιείσ* payaient cet impôt. Il ne sied donc pas à Reynier de dire. « Il n'y a pas mention particulière de l'impôt sur l'industrie perçu tous les cinq ans, mais il est peu probable que l'Egypte y ait échappé¹. »

Les impôts indirects peuvent se grouper sous trois chefs différents : impôts sur les ventes, impôts de douane et droits de circulation et d'octroi.

L'impôt sur les ventes « *τελος ωνης* » fut d'abord, suivant les papyrus qui nous sont parvenus, du vingtième, puis du dixième du prix de vente. Aussi, l'appellé-t-on d'abord : *είκαστη εγκυκλίος* puis *δεκατη*.

Il ne nous reste que le nom d'un autre impôt : l'*εξηκοσ-*

¹ Op. cit.

της ou εκατοστης qu'on a conjecturé avoir été un impôt de timbre « *sigillaria vel tabellaria* ».

On trouve aussi le τροφησ et l'οινουτελος enfin le νιτρίκησ. Le second paraît avoir été plus spécialement l'impôt qui frappait le vin d'Egypte et en particulier le Maréotique célébré par Horace et Virgile¹.

Les droits de douane et d'octroi étaient des droits à l'importation et à l'exportation ; en latin *portoria* et en grec τελος είσαγωγικον, τελος εξαγωγικον. Ils étaient perçus dans différentes villes-frontières appelées Φυλακαί. C'étaient Alexandrie, Schædia, Hermopolis, Thèbes et Memphis.

On ignore la quotité des divers droits de douane, mais on peut affirmer que c'étaient des droits *ad valorem* d'après le passage suivant de Strabon. « Les plus précieuses marchandises, écrit cet auteur, viennent de l'Inde et de la Troglodytique en Egypte, pour se répandre de là dans le monde entier. Aussi, l'Egypte en tire-t-elle un double droit d'autant plus fort que les marchandises elles-mêmes sont plus précieuses². »

Il y avait aussi des bureaux de péage à toutes les embouchures du Nil et une flotte croisait toujours dans ces parages pour qu'aucune marchandise ne puisse échapper à l'impôt. C'est ce qui résulte de l'inscription suivante rapportée par Lumbroso³:

¹ Géorg. II, 91 et Carm. I, 37.

² Geogr. ; XVII ; § 13.

³ L'Egitto, p. 25.

PRÆF· CLASSIS· ALEXANDRIN
ET· POTAMOHYLACIÆ

Mentionnons enfin, parmi les ressources du trésor, les produits de certaines amendes : l'ἄπαρχη que devait payer tout héritier qui n'avait pas fait enregistrer la libéralité testamentaire dont il bénéficiait ; elle était de dix mille drachmes. Celle dont était tenue la partie qui n'exécutait pas ses engagements consistait en 400 drachmes d'argent payables au trésor et en vingt talents d'airain exigibles par la partie lésée ; c'était une sorte de clause pénale établie par la loi ¹. Enfin, l'amende du double qui frappait le concussionnaire et l'amende du triple contre celui qui avait voulu frauder le fisc ².

On peut maintenant se demander, si les impôts étaient directement perçus par l'administration des finances ou affermés à des publicains. Reynier incline vers cette dernière hypothèse, en insistant sur ce point que la ferme était donnée à des Grecs et à des Egyptiens plus volontiers qu'à des Romains. Nous reviendrons sur ce détail mais, faisons remarquer dès maintenant que l'opinion de Reynier peut s'étayer sur deux textes : d'abord un passage de Pline dans lequel cet auteur mentionne un cer-

¹ Pap. Tur. I, p. 7.

² Edit. d'Alexand., lign. 48, 58, 59.

tain A. Plocanius fermier sous le règne de Claude des impôts de douane qui frappaient les marchandises importées par la mer Rouge¹. Le second texte est un passage de l'édit de T. Alexander. Le préfet débute ainsi : « En premier lieu, dit-il, je reconnais comme très fondée votre demande tendant à ce que personne ne soit forcé, contre l'usage général des provinces romaines, de prendre malgré soi la ferme des impôts ou d'autres propriétés publiques. J'ai reconnu aussi, qu'on avait singulièrement nui aux affaires, en obligeant beaucoup de particuliers sans expérience dans ce genre d'opérations, d'y entrer malgré eux parce qu'on les avait chargés et rendus responsables du paiement des impôts. C'est pourquoi, je n'ai pour ma part forcé et ne forcerai jamais personne de se charger, soit de la ferme d'un impôt, soit de toute autre ferme, sachant combien il est utile aux intérêts du fisc que ce genre d'affaires soit entrepris de plein gré, avec empressement même par ceux qui en ont les moyens ; mais de plus, je suis persuadé, qu'à l'avenir, aucun préfet ne contraindra personne à se faire publicain ou fermier ; qu'au contraire, tous tiendront à ne traiter qu'avec ceux qui se présenteront volontairement et qu'ils aimeront mieux se conformer à l'habitude constante et invariable des précédents préfets qu'imiter l'injustice momentanée de quelques-uns. »

Qu'on nous pardonne la longueur de cette citation,

¹ Hist. Nat. VI, 24.

car elle montre, d'une part, que le choix d'un mode de perception des impôts rentrait dans les attributions du préfet et que, d'autre part, le préfet d'Egypte outrepassait souvent ses droits par des exactions et des actes arbitraires.

Du reste, les deux textes cités ne permettent pas de douter que la ferme des impôts, des impôts indirects tout au moins, ne fût pratiquée en Egypte. Peut-être était-ce le moyen le plus pratique d'obtenir les impôts d'une population avare et frondeuse qui se faisait un jeu de les refuser et préférait souffrir que de payer exactement. « *Erubescit apud Ægyptios*, écrivait Ammien, *si qui non infitiando tributa, plurimos in corpore vibices ostendit* ¹. » M. Mommsen met en doute la vérité de ce langage qu'il traite de « propos de percépteur » ². Nous préférons croire à sa sincérité car, il s'accorde très bien avec ce que nous savons du caractère égyptien et il explique, en outre, les cruautés et les brutalités des fermiers de l'impôt dont Josèphe nous a conservé le souvenir ³.

La ferme n'était pas toujours donnée à l'année, mais souvent pour plusieurs années, comme cela se pratiquait pour l'impôt du nitre. Le plus souvent aussi, c'était une société et non pas un particulier qui se rendait adjudicataire. Les associés s'appelaient alors *μετοχοί*.

Le produit des impôts s'amassait dans un seul trésor —

¹ XXII ; 16.

² Röm. Ges. V, p. 578.

³ Bell. Jud. XII ; 4.

εἰς τον δημοσίων λογον — dont l'administration était aux mains du préfet¹. Celui-ci était responsable, sur tous ses biens personnels, du recouvrement des impôts.

Alexandrie, jusqu'à ce qu'elle en fût privée par décret impérial, reçut d'abord en dépôt le blé payé en tribut qui devait passer à Rome. Lorsque cette régie fut supprimée, après Auguste mais avant Vespasien, apparut un fonctionnaire chargé de la mission spéciale d'envoyer ce blé à Rome : le *præfectus annonæ*².

De nombreuses inscriptions latines, retrouvées à Ostie, font mention d'une corporation de *navicularii*³. Le fisc passait avec ces naviculaires un contrat de nolis par lequel ils s'engageaient à transporter le blé d'Alexandrie à Rome. La redevance annuelle qu'ils recevaient à ce sujet atteignit au Bas-Empire la somme de 8.000 *solidi*. On peut présumer que ces naviculaires n'étaient pas de nationalité égyptienne ; c'étaient des Romains ou plutôt des Latins qui, dès le règne de Claude, obtinrent par ce commerce, au bout de six ans, le droit de cité romaine⁴.

A côté du trésor public d'Alexandrie, se trouvait le fisc c'est-à-dire le trésor privé de l'empereur. Dans le fisc, tombaient les biens caducs et sans maître, ceux des condamnés qui d'abord avaient été affectés au trésor de Saturne... Aussi, faut-il distinguer avec grand soin

¹ Philon adv. Flac., p. 747.

² Josèphe contr. Ap. II, p. 1065.

³ Corp. Ins. Lat. XIV ; 47.

⁴ Ulp. III ; § 6.

le trésor public où tombent les impôts et le fisc de César administré par des *procuratores*, des *dispensatores* et par les affranchis qui formaient à Alexandrie le conseil de préfecture. Le pouvoir des *procuratores* s'était beaucoup étendu sous le règne de Claude, par suite d'une décision de l'empereur que Tacite rapporte en ces termes : « Dans le cours de cette année, on entendit Claude répéter souvent que les jugements de ses procurateurs devaient avoir la même force que si c'était lui qui les avait prononcés, et afin que l'on ne prit par ses paroles pour un propos sans conséquence, un sénatus-consulte y pourvut par une concession plus formelle et plus étendue que jamais ¹. »

Il faut également rattacher au fisc ou à la *res familiaris cæsaris* toutes les propriétés royales, terres de la couronne dont Auguste, en se substituant au roi d'Egypte, avait hérité des Ptolémées. Ces propriétés de César, très étendues et dispersées dans toute la province, étaient livrées à des colons — γεωργοί, δημοστοί — qui les cultivaient ou louées à des fermiers — μισθωταί — dont les contrats prenaient le nom de μισθωσεις ουσιακai.

Souvent même, l'administration procédait à des ventes de propriétés domaniales. Ainsi, Dion Cassius nous rapporte que Vespasien vendit une partie des terres du domaine égyptien ². L'auteur ajoute même, que ces ventes exaspérèrent les Alexandrins, sans doute les fermiers

¹ Ann. XII, 60.

² LXVI, 8.

généraux qui sous-louaient le pays aux véritables cultivateurs.

Mais, dans ces opérations, les employés du domaine commettaient fréquemment des injustices criantes. Ainsi, après avoir vendu des terres du domaine aux colons qui les cultivaient, ils prétendaient, au mépris de cette aliénation, cumuler comme auparavant la rente domaniale avec l'impôt foncier. C'est contre cet abus que T. Alexander proteste vivement dans son édit : « Quant aux terres vendues par le fisc à des particuliers, dit-il, dans l'intervalle de temps ci-dessus indiqué, et qu'on avait frappées de redevance, comme Vestinus a ordonné qu'on ne paierait au trésor que ce qui serait prescrit par la loi, je prononce aussi la dispense de payer ce qui reste à percevoir par le fisc et je veux qu'à l'avenir les droits demeurent fixés comme ils doivent l'être. Car, il est injuste que ceux qui achètent des biens et en ont payé le prix de leurs deniers, soient traités comme des agriculteurs tenant à ferme des terres du trésor et qu'on exige des redevances de celles qui leur appartiennent en toute propriété. »

Sans tomber toujours dans cet excès d'injustice, les employés du domaine étaient souvent d'un zèle intempestif et ne craignaient pas de vexer les populations par des procès et des accusations mal fondées. Depuis que la loi *Papia Poppæa* avait attribué au fisc les biens caducs, une foule de délateurs dénonçaient à l'administration des domaines, les biens qu'on avait pu soustraire à la confiscation. Mais souvent, par des dénonciations in-

justes et inexactes, ils jetaient la crainte et le trouble dans les familles. C'est contre eux et contre les employés du fisc trop crédules ou complices qu'Alexander prend la disposition suivante : « J'arrête, dit-il, que si en vertu d'une sentence des juges, quelque préposé du domaine privé a prononcé ou doit prononcer libération d'une dette fiscale, il ne leur sera plus désormais permis de se porter accusateurs ou d'intenter une poursuite juridique ; celui qui en agira ainsi sera puni sans rémission. Car, on n'en finira jamais avec les délations, si les affaires décidées favorablement sont renvoyées continuellement à la justice jusqu'à ce qu'il se trouve quelqu'un pour prononcer une décision favorable ; la ville ayant été déjà rendue presque inhabitable et toutes les familles ayant été plongées dans le trouble et le désordre par la multitude des délateurs. J'ordonne expressément que, si quelque employé du domaine privé fait une dénonciation au nom d'une tierce personne, il doit se faire accompagner de cette personne afin qu'elle ne puisse rester à l'abri de toute poursuite, s'il y a lieu. Que si ayant en son propre nom porté des dénonciations, il ne fournit pas la preuve au moins d'une sur trois, il lui sera défendu désormais d'accuser personne et de plus la moitié de son bien lui sera confisquée ; car, il est de toute injustice, que celui qui met en péril la fortune et l'honneur d'une multitude de personnes, n'ait lui-même aucune poursuite à redouter. Aussi, j'ordonne expressément à l'inspecteur du domaine privé de réprimer, conformément au décret formel que je me propose de rendre à ce sujet, toute innovation contraire aux

grâces accordées par les Augustes ; mais, en attendant, j'ai déjà puni plusieurs fois, comme il convient, les susdits délateurs. »

Ce texte prolix et diffus nous prouve cependant, qu'en matière fiscale, les Romains, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ne respectaient pas l'autorité de la chose jugée ; il nous montre également que les juges de droit commun connaissaient des dettes fiscales et que leurs décisions s'imposaient aux préposés du fisc. Enfin, par ce texte, l'autorité du préfet nous apparaît absolue et souveraine puisque, dans une certaine mesure, il modifie la loi romaine et sanctionne ses arrêtés par des peines sévères.

Le fonctionnaire que l'édit nomme l'inspecteur du domaine privé, n'est autre que l'ἰδιολογος, ce surintendant général du fisc et du domaine que Strabon nous dépeint en ces termes : « Il y a aussi l'idiologue, officier spécialement chargé de rechercher les biens vacants et qui comme tels doivent échoir à César, » L'auteur grec fait de l'ἰδιολογος un haut dignitaire ayant pour l'assister des affranchis de César et des économes à qui il confiait des affaires plus ou moins importantes¹. Aussi, M. Mommsen a-t-il pensé que l'ἰδιολογος, appelé aussi *idiologus ad Ægyptum*, *procurator ducenarius Alexandriæ*, et encore Ο γνωμων του ιδιου λογου² n'était autre chose qu'un délégué à

¹ Loc. cit.

² Rœm. Ges. V, p. 567.

l'administration générale des finances créé sur le modèle des fonctionnaires adjoints aux légats des provinces impériales¹. En d'autres termes, l'idiologue aurait joué le même rôle, dans l'administration financière, que le *juridicus Alexandriae*, dans l'ordre judiciaire.

Nous préférons croire qu'il n'y eut pas en Egypte de directeur général des finances remplissant les fonctions de questeur. Les questeurs, en effet, ou les délégués à cette fonction, étaient presque toujours des personnages de rang sénatorial. Il n'est donc pas étonnant qu'Auguste n'ait pas voulu placer à côté d'un préfet, qui n'était que simple chevalier, un personnage d'un rang plus élevé pour le subordonner à lui. Un tel voisinage et une telle sujétion auraient provoqué des conflits que l'empereur voulait éviter.

Du reste, nulle part, ni dans l'édit. de T. Alexander, ni dans les inscriptions, nous ne trouvons la mention d'un directeur général des finances. Le langage même de Strabon nous autorise à nier son existence confirmé lui aussi par la qualification toute restrictive de « directeur du domaine privé » que le préfet Alexander décerne à son subordonné *Ἰδιολόγος*.

Nous persistons donc à ne voir dans ce fonctionnaire qu'un intendant général du domaine ou un inspecteur du domaine privé, comme l'appelle le préfet Alexander; nous ne saurions mieux expliquer son existence qu'en

¹ Corp. Ins. Lat. X, 4862.

disant avec Lumbroso : « Si, dans un pays dont l'ensemble des revenus arrive à la *res privata* de l'empereur par les soins du *præfectus Ægypti*, il a existé à côté de lui un fonctionnaire spécial, la meilleure manière de l'expliquer, c'est de dire que ce fonctionnaire avait existé avant l'arrivée des Romains ¹. »

Le préfet était suppléé dans la gestion des finances par son conseil de préfecture composé, comme nous l'avons vu, d'affranchis de César. Ceux-ci constituaient une sorte de bureau central des finances qui correspondait avec les receveurs particuliers ou eclogistes. On ne sait pas au juste quel était le nombre de ces derniers dans chaque nome ; on sait seulement qu'ils abusèrent souvent de leur autorité et de leur qualité d'agents du fisc, pour détenir en prison leurs débiteurs personnels. Le préfet Alexander fut obligé de sévir contre cet abus : « Considérant, dit-il, que plusieurs s'étant fait concéder des créances étrangères, ont, sous prétexte de dettes envers le fisc, traduit des particuliers dans le *prætorium* ou dans d'autres maisons d'arrêt que, pour cela même, j'ai jugé à propos d'abolir : *Asin que les actions pour dettes atteignent les biens, non les personnes, conformément à la volonté du divin Auguste*, j'ordonne que nul employé public ne se fera concéder, sous prétexte de l'intérêt du fisc, des créances de sommes qu'il n'aurait point prêtées dès l'origine, et je défends que, sous aucun motif, on in-

¹ Rech. sur l'éc. pol. de l'Eg. au temps des Lag.

carcère des personnes libres dans une prison quelconque, à moins que ce ne soient des malfaiteurs, ou dans le *practorium*, excepté les débiteurs du fisc ¹.»

Le préfet distingue nettement les prêts faits aux contribuables par les agents du fisc des créances qui leur ont été cédées par des tiers. Pour le recouvrement des premiers, il autorise ses subordonnés à bénéficier, par subrogation, des garanties et des immunités attachées aux créances du fisc, mais il prohibe formellement pour les secondes l'abus de la contrainte par corps qui n'existait pas, dans la province d'Égypte, en matière civile.

Arrêtons-nous sur ce terme de subrogation ou de *successio in locum*, et demandons-nous si la décision du préfet ne jure pas avec le droit romain en vigueur dans tout l'empire. La jurisprudence distinguait, en effet, deux sortes de privilèges : les uns attachés à la qualité du créancier, les autres à celle de la créance. En faveur de cette distinction, nous trouvons plusieurs textes : une phrase de Papinien ² sur le privilège des pupilles : « *Non enim causæ, dit cet auteur, sed personæ succurritur quæ meruit præcipuam favorem* » ; un texte d'Ulpien ³ qui accorde le privilège au pupille, mais le refuse à ses héritiers. La conséquence de cette distinction était la sui-

¹ Edit. d'Alex., lign. 31-36.

² Loi 4 Dig. ; XXVI, 7.

³ Loi 19, § 1^{er}, Dig. ; XLII, 5.

vante : le privilège attaché à une créance, en raison de la qualité du créancier, ne survivait pas à une novation ; il passait, au contraire, au cessionnaire de la créance, s'il était fondé sur la qualité même de cette créance. Il y a, en ce sens, une loi très générale au titre : de *Regulis juris* « *Ubi personæ conditio locum facit beneficio, ibi deficiente eâ, beneficium quoque deficit* » ¹ ; et cette autre encore plus décisive qui résume nettement la question « *Privilegia quædam causæ sunt, quædam personæ : et ideo quædam ad hæredem transmittuntur, quæ causæ sunt ; quæ personæ sunt, ad hæredem non transeunt* » ².

Or, en l'espèce, il s'agit du privilège fiscal, c'est-à-dire d'un privilège exclusivement fondé sur la qualité du créancier. Par conséquent, il ne saurait survivre à une novation, ni garantir la créance du préposé de l'administration qui joue à l'égard du fisc le rôle d'un cessionnaire. A plus forte raison, n'y a-t-il pas lieu à privilège s'il y a eu cession par un tiers.

La conclusion que nous a fourni l'examen des textes, cadre si peu avec la décision du préfet Alexander, que nous avons cherché pour cette dernière une seconde interprétation.

Les mots de l'édit « sous prétexte de dette envers le fisc » ont éveillé en nous l'idée d'une seconde version aussi plausible que la première. Le fisc, peut-on suppo-

¹ Loi 68 Dig. ; V, 17.

² Loi 196 Dig. ; V, 17.

ser, était mis en cause, dans l'espèce, par une amende stipulée au profit de César dans des contrats particuliers. Dans les prêts égyptiens, en effet, on stipulait souvent une peine, une amende en faveur du trésor royal, pour le cas où la dette ne serait pas payée au jour convenu. Cette pratique subsista sous la domination romaine, puisqu'il en est question au Digeste ¹. « Il existait alors en Egypte, dit M. Révillout, une race d'agents d'affaires, qui se faisaient céder par les créanciers de race égyptienne, les créances que ceux-ci n'auraient pas songé à faire exécuter par la force et la contrainte. La forme de la cession était un mandat, une *procuratio in rem suam* qui substituait la personne du cédant à celle du cessionnaire. Il est probable même que c'est cette pratique qui aura donné aux Romains l'idée de procéder ainsi en vertu d'un mandat dans le recouvrement des créances » ². L'édit d'Alexander n'aurait donc eu d'autre but que de remettre en vigueur le droit égyptien qui s'opposait, comme la loi des XII Tables, à toute cession de créances.

Dans cette seconde version, l'édit d'Alexander n'en reste pas moins pour nous une énigme, car s'il prohibe l'incarcération du débiteur, au cas d'une cession de créance, il l'admet implicitement, en faveur des employés du fisc, quand ceux-ci auront prêté leurs propres deniers.

¹ Loi 1^{re}, Pr. in fine de jure fisci.

² Dr. Eg. loc. cit.

Ce n'est pas là, du reste, le seul contraste, la seule dissemblance que nous relèverons entre les lois de l'empire romain et le droit de la province d'Egypte révélé par les arrêtés préfectoraux.

Nous nous proposons également de revenir sur la contrainte par corps en Egypte et sur le décret d'Auguste auquel fait allusion l'édit du préfet.

Les receveurs des finances étaient suppléés dans leurs fonctions, en particulier pour la confection et la révision des rôles, la tenue des registres du cens, par les greffiers royaux et leurs subordonnés : comogrammates et topogrammates, dont l'office, au temps des Ptolémées, nous est révélé par le papyrus de Turin. Cette classe de fonctionnaires avait sur les receveurs une certaine autorité et un droit de surveillance ¹. Ils devaient, à certaines époques, inspecter les bureaux de recette, vérifier les registres, et s'ils découvraient quelque malversation, en avertir les affranchis de César qui composaient à Alexandrie le Conseil de préfecture. Ces derniers, à leur tour, étudiaient les rapports que leur adressaient les greffiers de la province, et soumettaient au préfet le résultat de leurs travaux. Il leur arrivait aussi, fréquemment, d'entreprendre, par délégation du préfet, des tournées en province pour s'assurer du bon fonctionnement de tous les rouages administratifs. C'est dans ces conditions, que sous le règne de Claude, l'affranchi Basi-

¹ Edit. d'Alex.

lide entreprit un voyage d'inspection à travers la Thébaidé.

Enfin, on se rappelle que les stratèges jouaient un rôle très actif dans la perception des impôts, et qu'à ce titre leurs biens, comme ceux des autres comptables et agents de l'administration, étaient grevés d'un privilège en faveur du fisc.

A l'époque que nous étudions, c'est-à-dire pendant les deux premiers siècles de l'ère chrétienne, le fisc n'eut qu'un privilège pour garantir ses créances. Il est en effet certain que, dans la dernière moitié du second siècle, les obligations contractées envers le fisc n'engendraient pas encore hypothèque tacite, moins encore une hypothèque privilégiée ¹. Par conséquent, le fisc n'avait, sur les immeubles de ses comptables, ni droit de suite, ni *jus distrahendi*, il se trouvait primé par toutes les hypothèques, même postérieures en date, qu'il plaisait à ses débiteurs de constituer sur ses biens, car, le privilège du droit romain n'est qu'un *privilegium inter personales actiones*. Ce sont les principes que T. Alexander reconnaît et expose dans son édit : « Plusieurs fois, dit-il, on m'a fait voir que certaines gens ont tenté d'annuler des hypothèques fondées légalement, et d'enlever de force à des créanciers l'argent qu'ils avaient reçu de leurs débiteurs, d'annuler des marchés en dépouillant les acquéreurs de leurs biens, sous prétexte qu'ils avaient contracté avec

¹ Loi 21, Pr. Dig. ; XX, 4.

des personnes, soit stratèges, soit employés dans l'administration des finances, soit tous autres qui, ayant obtenu des délais, étaient reliquataires envers le fisc.

Il est donc bien établi qu'à l'époque où T. Alexander rendait son édit, c'est-à-dire en l'année 68 après Jésus-Christ, vingt jours après l'avènement de Galba au trône, et même à la fin du second siècle, comme le prouve la loi du Digeste, que nous avons citée, le fisc n'avait, en vertu du droit universel de l'empire, qu'un privilège pur et simple, et pas même d'hypothèque tacite. La garantie était médiocre, puisqu'au mépris du privilège, le débiteur pouvait, soit aliéner ses biens, soit les hypothéquer. Aussi voyons-nous le préfet prescrire aux *procuratores Cæsaris* d'engager, c'est-à-dire de sequestrer les biens des comptables sur lesquels porteront leurs soupçons. Le procédé, pour être détourné, n'en était pas moins habile. « J'ordonne, en conséquence, ajoute T. Alexander, à quiconque fait ici fonction de procureur de César ou d'économe, s'il a des soupçons sur quelqu'un des employés publics d'engager le nom de cet individu, ou de défendre de contracter avec lui, ou de retenir dans le *tabularium* une partie de ses biens comme caution du reliquat de sa dette. Après cela, si quelqu'un des susdits employés, dont le nom n'est pas engagé, ni les biens n'ont souffert aucune retenue, a prêté sur hypothèque légale, ou est parvenu à rentrer dans ses fonds ou enfin achète une propriété, on ne pourra l'inquiéter en rien. »

Le dernier passage de l'édit d'Alexander qu'il nous

reste à commenter, porte sur le privilège de la femme dotale ou plutôt sur l'inaliénabilité de la dot. Nous le citerons dans son texte authentique, car les expressions même y ont une grande importance. Il est ainsi conçu : «Τας μὲν γὰρ προίκας αλλοτριίας ουσας καὶ οὐ των εἰληφοτων ἀνδρων, καὶ ο θεος Σεβαστος ἐκελευσεν καὶ οἱ ἐπαρχοὶ τοῦ φέσκου ταῖς γυναῖξιν ἀποδίδουσι θάϊων βεβαίαν δεῖν τὴν πρωτοπραξίαν φυλάσσειν. » De grandes discussions se sont engagées sur ce texte. Des auteurs prétendent que l'édit a eu simplement pour objet de déterminer le rang du privilège dotal, en lui donnant la préférence sur le privilège du fisc. C'est l'opinion de M. Demangeat qui l'exprime en ces termes : « L'édit ne distingue pas entre les objets dotaux qui se retrouvent *in natura* et ceux qui ont disparu, il dit en termes généraux que la femme peut se faire rendre sa dot, ce qui comprend non-seulement les biens dotaux qui ont conservé leur individualité, mais encore les sommes touchées par le mari, les dommages-intérêts qu'il a reçus pour dégradations des biens dotaux. On restreint donc, d'une façon toute arbitraire, la portée du texte, en ne l'appliquant qu'aux objets apportés en dot qui se retrouvent *in specie*. Il n'est pas inutile enfin de remarquer, que le mot *πρωτοπραξία* indique un privilège, une créance privilégiée, et non un droit de propriété ou de revendication. Quant aux expressions *αλλοτριίας ουσας*, elles signifient simplement que la valeur de la dot doit être respectée, et non pas que les objets dotaux, considérés *ut singuli*, n'appartiennent pas au mari. » L'auteur résume sa pensée comme il suit : « L'Empereur Auguste et les gouverneurs dont parle le texte,

n'avaient fait que déterminer le rang de préférence entre le privilège du fisc et celui de la femme. En cas de concours entre ces deux privilèges ce sera le privilège de la femme qui aura le premier rang, celle-ci l'exerçant jusqu'à recouvrement intégral de sa dot¹. »

Nous n'avons pas atténué la force des arguments présentés par M. Demangeat, mais nous croyons que si on veut lire l'édit sans prévention, ni arrière-pensée, on verra que le sens en est tout différent. Le préfet y fait, sans aucun doute, allusion à la loi *Julia de adulteriis*, rendue sous Auguste. Or, que dit cette loi ? Elle prononce l'inaliénabilité de la dot immobilière par le mari, que l'aliénation en soit volontaire ou légale. C'est cette disposition que Tibérius Alexander résume quand il dit en substance : « Je prescris aux employés du fisc de respecter les immeubles dotaux, car ils n'appartiennent pas en réalité aux maris ; le divin Auguste l'a ainsi ordonné. » Du privilège, il n'en est pas question ; on allèguera, il est vrai, que le mot s'y trouve, mais de même que dans l'opinion de M. Demangeat, on donne au mot *αλλοτρίας* un sens large, de même nous ne voulons voir dans l'expression *προτωπραξία* qu'un synonyme de faveur concédée aux femmes mariées par l'empereur Auguste.

Le seul mot important de l'édit est donc le mot : *αλλοτρίας* qui marque la portée du texte. La faveur faite aux femmes mariées n'a trait qu'aux biens dotaux dont elles restent propriétaires, parce qu'elles doivent les re-

¹ De la dot.

trouver *in natura* dans le patrimoine du mari et peuvent les revendiquer. Quant aux biens dotaux mobiliers qui ont perdu leur individualité, on ne peut pas dire d'eux qu'ils restent la propriété de la femme ; ils restent donc en dehors du texte.

Nous concluons de cette discussion, que la loi Julia a été en vigueur dans la province d'Égypte, contrairement à l'affirmation de Justinien dans les Institutes.

Nous ne voulons pas soutenir que la femme n'ait eu aucun privilège pour le remboursement des biens dotaux qui n'étaient pas inaliénables, mais il règne sur ce point, dans les textes, une certaine obscurité. Paul, dans ses sentences ¹, dit qu'aucun créancier n'est préférable au fisc : « *Privilegium fisci est, inter omnes creditores primum locum tenere.* » Nous lisons aussi au Digeste ² une décision de Marcien ainsi conçue : « *Quod quis navis fabricandæ, vel emendæ, vel armandæ, vel instruendæ causa, vel quoquo modo crediderit, vel ob navem venditam petat, habet privilegium post fiscum.* » Enfin, dans une de ses lettres à Trajan, Pline le Jeune lui expose ses doutes sur la légalité du privilège de la femme : « *Ego inveni, écrit-il, a plerisque proconsulibus concessam eis, πρωτοπραξίαν, eamque pro lege valuisse; existimo tamen, tuâ providentiâ constituendum aliquid et sanciendum, per quod utilitatibus earum in perpetuum consulatur.* » L'Empereur répond,

¹ Liv. V, 12, § 10.

² Loi 34, Dig. ; XLII, 5,

en vrai diplomate plutôt qu'en législateur, qu'il est prudent de conserver ce qui existe sans y rien changer : « *Sive habent privilegium quo cæteris creditoribus antepontur, custodiendum est ; sive non habent, in injuriam privatorum, id dari a me non oportebit*¹. »

M. Demangeat, qui est partisan du privilège, se pose la question de savoir s'il a subsisté longtemps avec son droit d'antériorité sur celui du fisc. « La fiscalité impériale, dit-il, n'a-t-elle pas fini par triompher de cette concurrence, en excluant le privilège de la femme ? C'est probable, répond-il, et cependant, vers l'année 250, sous le règne de Décius, on trouve un rescrit de l'Empereur établissant que le *privilegium dotis* reste préférable au *privilegium reipublicæ*². »

Nous croyons qu'on peut donner, comme précédemment, une seconde interprétation de l'édit, en s'inspirant du contexte, et en songeant que le droit romain subit souvent en Egypte l'influence du droit grec et du droit indigène.

Le privilège du fisc, en Egypte, au rebours du privilège romain, constituait un droit réel, suivant la chose en toutes mains et très analogue, par sa nature, à l'hypothèque. C'est pourquoi le préfet parle « de certaines gens qui ont tenté d'annuler des hypothèques légalement fondées. » Ce langage, dans l'hypothèse d'un simple *pri-*

¹ Lettres ; X, 109, 110.

² Loi 9, Code : de jure dot.

vilegium inter personales actiones, ne peut s'expliquer que par l'idée de vexations et d'abus contraires au droit très fréquents, il est vrai, en Egypte. Il s'explique, au contraire, tout naturellement, dans l'hypothèse d'un privilège comportant des droits réels.

Le fisc avait donc à cette époque, en Egypte du moins, ce qu'il eut plus tard dans tout l'empire : une hypothèque privilégiée. S'il l'emportait par son privilège sur tout créancier privilégié ou hypothécaire, c'est qu'il était considéré comme ayant le domaine éminent de tous les biens situés en Egypte et par suite des droits théoriquement antérieurs à ceux de tous créanciers privilégiés ou hypothécaires ; le fisc de César avait hérité de cette prérogative qui avait appartenu jadis aux rois d'Egypte. Aussi, quand il ne s'agit pas de tributs, c'est-à-dire de ce qui se rattache à la propriété ou à la souveraineté, le *privilegium fisci* prend rang après les hypothèques et redevient un simple *privilegium inter personales actiones*.

De même la πρωτοπραξία des femmes mariées, présentait en Egypte tous les caractères de ce qui sera plus tard, sous Justinien, son hypothèque privilégiée. Auguste, en effet, maintint le droit en vigueur à l'époque de l'annexion. Or, que disait ce droit ? Il décidait que la femme mariée restait, durant le mariage, propriétaire des biens certains qui composaient sa dot ; qu'en outre elle avait une hypothèque pour la restitution de tous ceux qui, au jour de la dissolution du mariage, ne se retrouveraient pas, *in specie*, dans le patrimoine du mari.

On voit combien différent les deux interprétations de l'édit, plausibles et logiques toutes deux, suivant qu'on étudie les textes, au point de vue romain, ou en les rapprochant du contexte et en s'inspirant des principes traditionnels du droit grec en Egypte.

A la *res familiaris* de César, se rattachaient les mines et carrières de la province, en vertu de la souveraineté et du domaine direct que possédaient les maîtres de l'Egypte et dont nous avons tiré d'importantes conséquences au paragraphe précédent. L'administration avait l'habitude de les affermer, comme en témoigne une inscription du règne d'Adrien. Celle-ci nous apprend également que le fermier payait une redevance égale à la dîme des produits, et qu'il était surveillé dans ses opérations par un *procurator pecularis*, le plus souvent un affranchi de César, comme ce *Chrésimus, procurator* des carrières — ἐπίτροπος των μεταλλων — du mont Claudien.

Il faut croire aussi que l'administration des mines et carrières constituait une branche spéciale de l'administration du domaine, puisqu'elle était dirigée par un fonctionnaire spécial, sorte de directeur général : le μεταλαρχης dont l'existence nous est révélée par une inscription trouvée dans les environs du mont Bérénice. Ce magistrat devint plus tard le *comes metallarum* dont il est parlé dans les constitutions du Bas-Empire.

L'étude que nous venons de faire sur l'organisation financière de l'Egypte, montre assez combien ce pays, déjà très accablé d'impôts, était encore dépouillé et ruiné par les concussions et les malversations. C'est en

vain, que les Empereurs, et Claude en particulier, déclaraient consentir à ce « qu'on tondit leurs brebis, mais non à ce qu'on les écorchât », c'est en vain que se succédaient les édits préfectoraux pour rétablir l'ordre, les abus et les exactions commis par les employés subalternes ne faisaient que s'accroître. C'est presque un aveu d'impuissance que ce passage de l'édit d'Alexander : « J'ai déjà auparavant réprimé, dit-il, le pouvoir exorbitant des receveurs des finances, parce que tout le monde réclamait fortement contre leurs friponneries sans nombre qui ruinaient l'agriculture et bouleversaient l'Egypte en les enrichissant, et maintenant encore je leur défends de commettre aucune de ces injustices dont on se plaint et leur ordonne d'agir dans les provinces d'une manière toujours uniforme, à moins que le préfet n'en ait jugé autrement. Quant aux autres employés, si l'on en trouve qui aient fait une fausse déclaration sur les registres, ou qui aient perçu à tort une somme quelconque, ils seront obligés de rendre aux particuliers tout l'argent qu'ils leur auront extorqué et d'en payer autant au trésor. »

L'Egypte, si elle pouvait, suivant l'expression de Reynier¹ « se flatter d'avoir échappé aux brigandages des traitants romains » n'en a pas moins été victime des concussions et des friponneries de tout genre que les préfets ne pouvaient empêcher les receveurs des finances de commettre.

¹ L'Eg. sous la dom. des Rom. ; loc. cit.

CHAPITRE V

Liberté du Culte et de la Pensée.

Liberté de la Propriété, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie. Liberté de la Personne ou Contrainte par corps en Egypte.

Les Romains, suivant en cela la même politique pour l'Egypte que pour les autres provinces, respectèrent la religion indigène et ne tentèrent pas de la modifier dans le sens de leurs croyances. Les Césars se prêtèrent, d'assez bonne grâce, aux adorations de leurs nouveaux sujets, ils ne s'indignèrent pas d'être représentés en compagnie des dieux indigènes, offrant à ces derniers leurs hommages et en recevant à leur tour¹.

N'oublions pas, en effet, que l'Egypte fut le pays théocratique par excellence. Les souverains y furent les associés des dieux, les dépositaires de leur puissance. A ce titre, le roi d'Egypte était le pontife suprême de son royaume.

¹ Champollion-Figeac : Mon. de l'Eg.

Que l'esprit religieux se soit affaibli prématurément au sein des populations, que le culte, en un mot, ait dégénéré, comme l'affirme M. Duruy sur le témoignage de Strabon ¹, en un « fétichisme grossier », nous n'y contredirons pas ². Mais, nous soutenons que, du moins, la solide organisation religieuse des temps antiques et l'influence des prêtres étaient demeurées intactes. C'est le seul point qui nous intéresse ; il nous suffira d'établir que les Césars romains étaient les véritables chefs religieux de l'Égypte par l'intermédiaire du Grand Prêtre d'Alexandre et des Ptolémées, devenu le Grand prêtre d'Alexandrie et de toute l'Égypte, comme le prouve une inscription du règne d'Adrien dédiée à Julius Vestinus : « ἀρχιερεὶ Ἀλεξανδρίας καὶ Αἰγυπτου πασης Ιουλίῳ Ουηστίνῳ ³. » Les empereurs romains eurent soin, comme on le voit, de n'élever que des Romains à cette haute dignité.

Ce prêtre de toute l'Égypte était comblé d'honneurs et de privilèges. Portant la pourpre et la couronne, c'était un véritable pontife suprême, personnage inviolable et sacré. Alexandre, le créateur de cette fonction l'avait ainsi décidé, et les Césars romains avaient respecté cette institution en l'accommodant à leur politique en Égypte.

Le roman d'Alexandre s'exprime ainsi sur le Grand prêtre d'Alexandre : « κληθῆσεται δὲ ἱερεὺς Ἀλεξανδρου, καὶ προσελευ-

¹ Hist. Rom.

² Géog. XVII, p. 844.

³ Corp. Ins. Gr., 5900.

σεται μεγίσταίς πόλεως δοξαίς, κεκοσμημένος χρυσῶ στεφανῶ καὶ πορφυρίδι, λαμβανὼν ἐνιαυσίον ταλαντόν, καὶ οὗτος ἐσται ἀνυβρίστος καὶ πασῆς λειτουργίας ἀπολυθησεται ¹. »

Le grand prêtre d'Alexandrie exerçait un contrôle souverain et sévère sur les actes du clergé égyptien. Celui-ci, au temps des Ptolémées, devait envoyer, chaque année, à Alexandrie, des députés chargés de délibérer en commun sur toutes les questions du culte. Ptolémée Epiphane le dispensa de cette obligation car, par suite de la prépondérance du prêtre d'Alexandrie, les délibérations n'étaient que de pures formalités. La pierre de Rosette ² nous a conservé les termes obséquieux et serviles dans lesquels le clergé égyptien le remercia pour cette faveur.

On a retrouvé, sur l'obélisque de Philes, une lettre du grand prêtre d'Alexandre autorisant, sur leur requête, les prêtres d'Isis à élever un stèle. Il en résulte, qu'une autorisation du gouvernement ou du prêtre d'Alexandrie était nécessaire pour que le clergé pût élever, sur un point quelconque de l'Egypte, un monument destiné au culte. Cette lettre nous fait songer à notre décret de 1812, qui contient en substance les mêmes dispositions.

Les Romains, moins que tout autre peuple, n'ont jamais séparé la religion de la politique, ils en ont toujours fait au contraire un auxiliaire dévoué. Nous ne croyons

¹ III, 33, Müller, p. 149.

² Corp. Ins. Gr., 4747.

pas cependant qu'il y eût une province, dans l'empire romain, où la direction du culte fût à ce point centralisée, comme en Egypte, dans une seule main, où le clergé fut tout entier placé sous l'action directe des Césars.

L'inscription, que nous avons citée tout à l'heure en l'abrégeant, se complète ainsi : ἀρχιερεὶ Ἰουλίῳ Ουηστίνῳ καὶ ἐπίστατῃ του Μουσείου. Le prêtre d'Alexandrie cumulait donc souvent, comme nous l'avons dit, avec ses fonctions sacerdotales celles de directeur du Musée d'Alexandrie dont Strabon parle en ces termes : « On sait que ce collège d'érudits philologues vit sur un fonds ou trésor commun administré par un prêtre que les rois désignaient autrefois et que César désigne aujourd'hui » ¹. Ainsi, les Romains n'avaient pas changé la constitution du Musée, ils s'étaient réservé la nomination de son directeur comme, avant eux, les Lagides. Ils surent s'approprier et continuer un trait de politique prudente qui a distingué les institutions grecques. C'était d'une grande habileté de placer tout le sacerdoce égyptien dans la main d'un personnage, nommé par l'Empereur, qui dirigeait aussi le mouvement religieux et intellectuel du Musée. Les Romains furent même moins libéraux que les Grecs qui confièrent parfois ces hautes fonctions à des indigènes.

Les littérateurs du Musée n'étaient donc pas libres. Leur directeur, par une censure plus ou moins déguisée,

¹ XVII, § 2.

leur traçait le cercle d'une poésie et d'une philosophie officielles dont un esprit indépendant aurait pu difficilement sortir. Aussi, sous la domination romaine, comme sous celle des Lagides, le mot du caustique Philon fut-il d'une vérité absolue : « Le Musée est la cage des Muses ¹. » Les oiseaux de prix, nourris dans cette royale volière, n'avaient pas la liberté de chanter sur tous les tons. Cette censure, sans doute, était plus politique que religieuse, plus littéraire que scientifique ; les sciences positives n'avaient rien qui puisse effrayer le pouvoir, ni effrayer les théologiens.

Si les Romains avaient accaparé en Egypte la direction du culte et de la littérature, ils avaient du moins respecté la propriété. Au lieu de s'implanter en conquérants et de dépouiller les possesseurs de terres, ils s'étaient contentés de faire peser sur le sol de lourds impôts. Hamilton parle même d'une loi qui aurait interdit aux Romains la possession du sol égyptien ; mais Varges, qui le cite, prétend n'avoir retrouvé nulle part la trace d'une semblable défense ².

S'il n'y a pas eu de loi expresse, il n'y a, en revanche, aucun fait précis, aucun passage des auteurs anciens, dont on puisse conclure que les Romains aient possédé des terres en Egypte. On voit dans les plaidoyers, les histoires, les livres anciens de tout genre, une mention

¹ Adv. Flacc.

² De statu Æg, p. 45.

fréquente des Romains propriétaires en Asie, dans les Gaules, en Afrique, en Espagne, aucune au contraire n'existe pour l'Egypte. En rapprochant ce silence de la loi d'Auguste qui défendait aux premiers ordres de l'Etat l'entrée du pays, sans une permission spéciale, on peut se convaincre que les Romains n'ont possédé aucune propriété foncière en Egypte. Le fisc, au contraire, possédait dans toute la province des propriétés nombreuses et très étendues.

Dans la ville d'Alexandrie, il semble qu'il n'y ait pas eu de propriété foncière proprement dite, mais une espèce d'emphytéose, comme nous le fait croire un passage d'Ammien Marcellin sur un soulèvement du peuple d'Alexandrie contre l'évêque Georges : « On lui imputait, dit-il, entr'autres griefs, d'avoir malignement suggéré que le revenu des édifices de la ville appartenait au trésor, parce que le fondateur Alexandre les avait élevés aux frais publics » ¹.

La propriété privée existait au contraire dans le reste de la province ; il semble même qu'elle ait été assez morcelée. Les terres étaient cultivées par des fermiers, que nous avons montrés succombant sous le poids des impôts, et qui se transformèrent plus tard en colons. Il existait aussi, comme nous l'avons dit, une certaine solidarité entre les terres au point de vue de l'impôt.

En outre, quelques servitudes légales venaient restreindre

¹ XXII, § 41.

dre la liberté de la propriété. Ainsi, les propriétaires devaient respecter les digues sous des peines très graves ; ils devaient aussi probablement veiller à leur conservation. Il était également défendu de couper les sycomores ¹, les napkas ; toutes ces dispositions avaient pour but de favoriser le reboisement, et d'empêcher que les terres inondées ne soient entraînées par les eaux du fleuve. Il faut rappeler aussi, qu'en Egypte, toute propriété était précaire puisque le souverain en possédait le domaine direct et éminent ; il pouvait donc, à son gré, accabler la propriété foncière d'impôts et la confisquer arbitrairement.

Enfin, l'ensemencement des terres était contrôlé et la culture n'était pas toujours libre, s'il faut en croire cette phrase de Pline : « Les Egyptiens, dit-il, cultivent des navets plus volontiers que du blé, lorsqu'ils le peuvent, parce qu'ils en retirent de l'huile ². » Il s'agit, croyons-nous, d'une impossibilité légale plutôt que matérielle ou physique. Il existait, dans l'antique Egypte, des règlements analogues à ceux de notre vieux droit coutumier tels que les bans de fauchaison, de moisson, l'édit de Henri IV sur la blairie, et plus récemment les règlements de Méhémet-Ali sur la culture en Egypte, ou nos bans de vendange modernes qui n'en sont qu'un souvenir bien effacé ! Nous nous étonnerions même qu'il en eût été autrement,

¹ Loi 40, Dig. ; XLVII, 2.

² Hist. Nat., XIX, 5, 79.

puisque les Romains avaient fait de l'Egypte la terre nourricière de l'empire.

Si la réglementation était aussi sévère pour l'agriculture, elle devait l'être également pour le commerce, au moins pour celui des grains et autres céréales. Cette déduction est corroborée par l'opinion d'Hirschfeld qui établit dans son livre : *de Annoni* ¹ que l'exportation des blés ne pouvait avoir lieu sans le consentement du gouverneur. M. Mommsen pense, il est vrai, que c'était plutôt un contrôle qu'une prohibition et il ajoute que dans le Périple, écrit par un Egyptien, le grain est cité plusieurs fois parmi les articles d'exportation ². La prohibition pouvait, en effet, n'être que partielle, mais il suffisait probablement de circonstances particulières et de la volonté du gouverneur pour la rendre absolue ³.

L'industrie, sans aucun doute, était la branche où l'activité humaine pouvait se déployer le plus librement et sans entraves. Du reste, elle était peu développée, à peu près délaissée dans la province pour l'agriculture et concentrée dans la seule ville d'Alexandrie. Il régnait, en revanche, dans cette ville une grande activité industrielle, comme le prouve ce passage de Flavius Vopiscus : « *Ne-*

¹ Page 23.

² Röm. Gesch. V, p. 574.

³ Il était également anti-économique de frapper d'un double droit d'importation et d'exportation, comme le rapporte Strabon, les marchandises de l'Inde qui traversaient l'Egypte à destination de l'Italie ou des autres provinces.

*mo vivit otiosus, alii vitrum conflant, aliis charta conficitur, alii linifones, omnes certe cujuscumque artis et videntur et habentur; podagrosi quod agant habent, habent cæci quod faciant, ne chiragrici quidam apud eos otiosi vivunt*¹ ». Il n'y avait donc pas d'entraves apportées à la liberté industrielle, car on ne peut considérer comme tel l'impôt sur les métiers et les professions dont il a déjà été question.

Il nous reste à parler de la liberté des personnes ou du rôle de la contrainte par corps en Egypte. Quelques lignes d'un papyrus du Louvre portent la disposition suivante : « Η πρᾶξις ἐστὶν Κονουφέι καὶ τοῖς παρ' αὐτοῦ ἐκ τῆς αὐτοῦ περὶ μουθοῦ καὶ τῶν ὑπαρχόντων αὐτῷ πάντων πράττοντί καθάπερ ἐκ δίκης. »

Voilà donc un fait acquis pour l'époque Ptolémaïque; le débiteur était personnellement, corporellement responsable de ses dettes. Le papyrus est de la fin du second siècle, ou du commencement du premier avant l'ère chrétienne. Par conséquent, au moment où, à Rome, la condition des débiteurs va s'améliorer, en vertu de la loi Julia sur la cession de biens, en Egypte, elle empirait par une loi nouvellement rendue. Car, ce devait être une loi des Lagides et même une loi nouvelle, contraire à l'antique droit égyptien sur les dettes et le droit hypothécaire en vertu duquel la contrainte par corps était proscrite. En effet, Diodore termine le paragraphe où il parle de l'ancien droit égyptien respectant la personne du débi-

¹ Saturnin; c. 8.

teur, par un reproche que l'on croirait adressé aux législateurs grecs en général si le papyrus ne nous montrait qu'il est plutôt une allusion au changement qui vient d'être opéré par les Ptolémées dans la législation égyptienne. « Les créanciers, dit Diodore en parlant du droit antérieur, qui demandaient le remboursement, ne pouvaient s'adresser qu'aux biens du débiteur. La contrainte par corps n'était en aucun cas admise. Car, le législateur avait considéré que les biens appartiennent à ceux qui les ont acquis, soit par leurs travaux, soit par transmission ou dons, mais que la personne du citoyen appartient à l'état qui à tout moment peut le réclamer pour son service dans la guerre comme dans la paix. Quelques-uns blâment, non sans raison, la plupart des législateurs grecs d'avoir interdit la saisie des armes, de la charrue et d'autres instruments nécessaires comme gage des dettes contractées, et d'avoir au contraire permis de priver de la liberté ceux qui se servaient de ces instruments »¹. Ainsi, pendant tout le dernier siècle au moins du règne des Lagides, la contrainte par corps fut en vigueur en Egypte.

Toutefois, elle n'y fut point admise sans restriction, mais seulement dans des conditions spéciales comme va le prouver l'analyse du texte précité. « Le mot *δανειον*, dit M. Révillout², est le terme grec universellement employé pour désigner les actes égyptiens de créance. Or, dans ces actes, si les uns sont bien des prêts réels constitués par le versement d'une somme d'argent il y en a d'autres

¹ I ; 6, 92.

² Dr. Eg. loc. cit.

qui, avec des formalités complètement identiques, ne se référent cependant pas au remboursement d'une somme avancée mais à une créance établie de toute autre manière. Il en était à peu près de même que pour les mentions expensi qui constituaient sur les registres des vieux Romains *les nomina transcriptitia* ».

Ainsi donc, la contrainte par corps, sanctionnait non seulement les créances nées de prêts réels, mais aussi de prêts fictifs et en général toute créance, quelle qu'en fût la cause.

Il fallait, d'un autre côté, pour qu'elle soit admise, que la créance ait pris naissance avec stipulation de garanties hypothécaires. Or, de telles garanties exigeaient des formes toute particulières ; ainsi, convenait-on d'un prêt simple, sans garanties hypothécaires, six témoins suffisaient à la perfection du contrat. Il en fallait seize au cas contraire. En ce cas, la garantie hypothécaire devenait une voie d'exécution sur les biens du débiteur qui supprimait la nécessité d'une condamnation préalable. « Les Grecs d'Egypte arrivaient au même résultat en stipulant sur tous les biens du débiteur ce genre de *πραξις* que M. Dareste compare à ce qu'on nomme, en droit moderne, l'exécution parée. Mais, quand dans un prêt la *πραξις* n'avait pas été formellement prévue et expressément stipulée *καθ'απερ εκ δικης* « comme s'il y avait eu jugement » aucune saisie n'était permise au créancier avant qu'il se fût adressé aux juges ¹ ».

¹ Révillout : *Droit égyptien*, p. 180.

Si l'on veut bien remarquer que le juge égyptien ne pouvait condamner que le débiteur avouant sa dette, on verra que la contrainte par corps n'atteignait guère que les débiteurs consentants.

Introduite fort tard en Egypte, elle n'y dura guère, car elle fut abolie, soit par la loi Julia, soit par un décret d'Auguste propre à l'Egypte. Là-dessus, nous ne pouvons pas préciser, mais il est évident qu'un changement fut opéré dans la législation. Le préfet Alexander y fait une allusion très claire dans le passage de son édit déjà cité par lequel il dispose : « Conformément à la volonté du divin Auguste « αἱ πράξεις των δανείων των υπαρχοντων ωσι καὶ μη εκ των σωματων. » Je défends que, sous aucun prétexte, on incarcère des personnes libres dans une prison quelconque à moins que ce ne soient des malfaiteurs, ou dans le *practorium*, excepté les débiteurs du fisc. »

Nous avons cité en grec le passage de l'édit qui est lui-même une traduction de la loi Julia ou du décret d'Auguste. Nous inclinierions plutôt vers cette seconde hypothèse, en faisant remarquer que la *cessio bonorum*, introduite à Rome par la loi Julia, était facultative pour le débiteur et constituait à son égard une faveur. Elle exigeait plusieurs conditions, peut-être même la bonne foi, car il y a des textes en ce sens ¹. Tout autre est l'expropriation du débiteur en Egypte où elle paraît s'imposer au créancier. Le décret d'Auguste reproduit par l'édit d'Alexander

¹ LL. 1^{re} et 4, C. Théod. IV ; 20 et loi 25, Dig. XLII, 8.

a l'allure d'un commandement : « αἱ πράξεις των δανείων των
υπαρχοντων ωσι καὶ μη εκ των σοματων. » Le subjonctif *ωσι* est
l'équivalent du verbe latin *sunto*.

Concluons donc que le décret d'Auguste sur la contrainte par corps diffère essentiellement de la cession de biens du droit romain ; il établit non pas une faveur et une faculté pour le débiteur, mais une obligation pour le créancier. En un mot, la disposition dont il s'agit nous paraît être une disposition d'ordre public.

La contrainte par corps fut donc, à n'en pas douter, abolie par Auguste, sauf en matière criminelle et fiscale. Mais les décrets d'Auguste, pas plus que les édits préfectoraux ne furent respectés, et les prisons privées, aussi bien que la contrainte par corps, persistèrent en Egypte.

L'extension de la *cessio bonorum* aux provinces par Dioclétien et Maximien¹ ne les fit pas non plus disparaître. Elles persistèrent jusqu'à l'époque, relativement récente, où Zénon prit contre elles une disposition formelle et sévère.

L'histoire de la contrainte par corps en Egypte peut donc se résumer comme il suit. Proscrite par l'antique droit égyptien, elle ne fut introduite en Egypte que par une loi des Lagides, un siècle environ avant l'ère chrétienne. Abolie par Auguste, elle subsista néanmoins en fait, sinon en droit, jusqu'au règne de Zénon qui rendit, contre elle et l'usage des prisons privées, une prohibition sévère.

¹ Loi 4, Code ; VII, 74.

CHAPITRE VI

L'Armée d'Egypte.

L'Egypte, colonie pénitentiaire.

Les Romains qui prirent part à l'administration de l'Egypte, pendant les deux premiers siècles de l'ère chrétienne, furent tous d'une condition relativement inférieure. Le préfet d'Egypte, lui-même, n'était qu'un simple chevalier, docile exécuter des volontés de César, ayant reçu de lui avec le gouvernement de l'Egypte des pouvoirs presque illimités.

Il n'y avait pas non plus dans cette province — nous avons du moins essayé de le prouver — *de procurator Cæsaris de rang sénatorial*.

Aussi, ne devons-nous pas être surpris, si le commandement de chacune des trois légions stationnées en Egypte, au lieu d'être confié à un préteur, fut remis à un *præfectus castrorum*.

C'était un grade de création récente à l'époque de l'annexion, donné le plus souvent à un centurion vieilli dans

les camps comme couronnement de sa carrière ¹. Le *præfectus castrorum* était donc un homme de condition inférieure, habitué à la discipline, incapable d'indépendance et de révolte. C'était moins un chef militaire, qu'un officier de génie et d'administration. Il s'occupait de tout ce qui concernait les campements, les transports, les machines de guerre, les malades et les médecins.

Une des trois légions tenait garnison dans Alexandrie, une autre dans Thébaïde. N'oublions pas que ce pays était gouverné militairement ; c'est même à son sujet, que nous avons parlé d'état de siège. Aussi, l'arbitraire et les exigences de l'autorité militaire s'y exerçaient-elles plus impunément que partout ailleurs. Un des deux édits de préfets d'Egypte qui nous sont parvenus est consacré, tout entier, à réprimer les exactions et les déprédations des troupes. Il est émané de *Cnæus Virgilius Capito* et se trouve adressé aux stratèges de l'Oasis de Thébaïde. « Depuis longtemps j'ai entendu dire, écrit le préfet, que des gens qui font un usage arbitraire et honteux de leur autorité exigent que les particuliers fournissent à des dépenses qui ne doivent point être à leur charge. Mais, en ce moment, des dépositions formelles m'apprennent que plusieurs, principalement en Lybie, exercent impunément à leur profit des vexations et des rapines, sous prétexte qu'on est obligé de fournir à leur entretien et aux frais de leur route, ce qui n'est point et ne doit pas être. Des

¹ Tacite : Ann. I ; 20, 31. Hist. II ; 26, 29.

vexations analogues ont eu lieu à titre d'angaries. En conséquence, je défends à ceux qui traversent les nomes, soit fantassins, soit cavaliers, soit metatores, centurions, tribuns ou tous autres, de rien prendre des particuliers, d'exiger d'eux aucune corvée quelconque, à moins qu'ils ne soient munis d'autorisation de ma part, et ceux-là même n'ont droit qu'au logement durant leur passage. Aucun habitant n'est obligé de rien faire au-delà de ce qui a été fixé par Maximus ¹. »

Ainsi, de l'aveu même du préfet, les habitants ne sont tenus, lors d'un passage de troupes, qu'au logement. De plus, le préfet délivrait aux officiers d'administration des *diplomata* ou bons portant l'énumération d'un certain nombre de choses de première nécessité. Munis de ces bons, les officiers pouvaient faire des réquisitions auxquelles les habitants du nome ne pouvaient se soustraire.

La seconde partie de l'édit a trait aux abus que les stratèges pouvaient faire de ces bons. « Si quelqu'un, continue le préfet, fait une fourniture au-delà de ce qui est prescrit, ou porte en compte, ou impose sur le nome, comme ayant été faite, une fourniture qui ne l'aurait pas été réellement, je l'obligerai de payer le décuple de la somme imposée, et celui qui l'aura dénoncé en aura le quadruple pris sur les biens du délinquant. Que les greffiers royaux, ceux des bourgades et des villages, dans chaque nome, aient le soin de tenir registre exact de tout ce

¹ Corp. Ins. Gr., 4036.

que les nomes paient à tort ou à raison et de quelque manière que ce soit, sinon qu'ils paient eux-mêmes 60 deniers en sus de la somme non enregistrée. » L'édit tout entier est relatif à ces déplacements de troupes d'une garnison à l'autre qui s'opéraient assez fréquemment.

Ce qu'il ne laisse pas soupçonner, ce sont les impôts que les nomes acquittaient régulièrement, en sus des impôts ordinaires, pour l'entretien des troupes. Longtemps, les habitants furent obligés de cuire le pain des troupes, ils se rachetèrent de cette corvée et on établit des manutentions militaires. Ils étaient aussi obligés de fournir des vêtements en certaine quantité ; une constitution des empereurs Valens, Gratien et Valentinien de l'année 377, fixa cette contribution pour l'Egypte à un vêtement par 30 arpents ¹.

Pendant longtemps, et même pendant toute la domination romaine, l'Egypte ne dut que ces prestations en nature ; elle ne fut pas soumise au service militaire obligatoire. Tout au plus, autorisait-on les indigènes à prendre des engagements dans les légions étrangères dont le commandement était toujours confié à un Romain. C'était encore un des privilèges des Alexandrins de pouvoir servir dans l'armée de terre ; les provinciaux ne pouvaient s'engager que dans la marine.

Du reste, il y avait en Egypte une sorte de classe militaire issue des légions amenées par Gabinus lors de

¹ Loi 2, Code ; XII, 40.

l'établissement du protectorat de Rome sur ce pays. César, dans son ouvrage sur la guerre civile, constate son existence ¹ ; il est probable qu'elle s'est perpétuée jusqu'à l'époque du Bas-Empire.

L'annone militaire et les impôts de toute sorte levés sur les habitants pour l'entretien des troupes, n'étaient pas absolument gratuits ; ils étaient pour ainsi dire le prix des travaux que les soldats exécutaient en temps de paix. En Egypte, comme partout ailleurs dans l'empire romain, on les employait à exécuter des travaux d'utilité publique. Sous Auguste, ils réparèrent les digues et les canaux du Nil ² ; sous ses successeurs, ils construisirent des ponts et des temples ³. De nombreuses inscriptions témoignent de l'importance de ces travaux.

Les troupes étaient également préposées à la surveillance des condamnés et au maintien de l'ordre dans les mines et carrières où ils travaillaient. L'Egypte fut, pendant longtemps, depuis le règne de Claude et même de Tibère jusqu'au iv^e siècle selon Eusèbe ⁴, une grande colonie pénitentiaire ⁵. On y envoyait en grand nombre des *damnati in metallum* et, pendant les persécutions religieuses, des confesseurs de la foi. Ils travaillaient à l'exploitation des carrières du mont Claudien situées dans les déserts de la Thébaïde. Leur nombre devait être con-

¹ 3 ; 140.

² Suétone : Aug. 18.

³ Vopisc : Prob. ; 9.

⁴ Hist. Ecc. VIII.

⁵ Disc. d'Arist. sur l'Eg.

sidérable ; si l'on en croit les récits des voyageurs modernes, il devait s'élever à trois ou quatre mille dans les deux carrières du Djebel-Dokhan et du Djebel-Fatereh.

Le régime administratif et pénitentiaire de ces deux colonies, nous est révélé en grande partie par l'inscription suivante qui n'est autre chose que la dédicace d'un temple du Djebel-Fatereh : « Pour le salut et la victoire éternelle de l'empereur César, Trajan, Adrien, Auguste, et de toute sa maison, et pour le succès des travaux ordonnés par lui. — A Jupiter Soleil, grand Sérapis, et aux dieux adorés dans le même temple, le temple avec tout ce qui le concerne. — Epaphrodite Sigérianus, esclave de César, fermier des carrières, l'a construit pour Rhamnius Martialis, préfet d'Egypte ; procurateur des mines Chrésimus, affranchi d'Auguste ; étant préposé aux travaux du mont Claudien, Avitus, tribun de la I^{re} Cohorte à cheval Flavienne des Ciliciens. L'an II de l'empereur César Trajan, Adrien, Auguste. »

Les deux centres d'exploitation du Djebel-Dokhan et du Djebel-Fatereh, compris tous deux sous le nom de carrières du mont Claudien, étaient placés sous la même administration civile et militaire. Le titre de fermier des carrières, donné à Epaphrodite, nous montre que leur exploitation était placée sur le même pied que toutes les autres. « *Hi qui salinas et cretifodinas et metallas habent, publicanorum loco sunt* », lisons-nous au Digeste ¹.

¹ Loi 13, Pr. XXXIX ; 4.

Nous savons, d'autre part, que le prix de la ferme était d'un dixième du produit net. Aussi, un *procurator Cæsaris*, était-il préposé à chacune des exploitations pour en constater le rendement. Bien plus, dans les carrières du mont Claudien, le fermier bénéficiait du travail des condamnés ; il aurait donc pu, poussé par la cupidité, en abuser. Nous pensons donc que le *procurator* joignait à ses fonctions fiscales, celles de surveillant de la colonie. Il veillait à ce que chaque condamné n'exécutât que la somme de travail prescrite par l'administration. Il ressort, en effet, des récits de voyageurs modernes, qu'on peut conjecturer, d'après quelques marques laissées sur les blocs retrouvés à l'emplacement des anciennes carrières, que les hommes qui travaillaient là étaient condamnés à faire une certaine quantité d'ouvrage selon la peine qu'ils avaient à subir. Le travail des condamnés confié à l'entreprise était donc connu et pratiqué dans la province d'Égypte, comme il l'est de nos jours.

La cohorte chargée de la garde des condamnés était une de ces cohortes étrangères appelées *equitatæ* et *equestres*, mêlées de cavalerie et d'infanterie, tantôt auxiliaires d'une légion, tantôt placées hors de toute légion. Les cohortes d'étrangers étaient toujours commandées par un Romain. Celle qui est nommée dans l'inscription qui nous occupe ne fait pas exception à cette règle avec d'autant plus de raison qu'elle est chargée d'une mission importante et délicate, celle d'empêcher les révoltes et les mutineries de tout un peuple de condamnés. Aussi, voyons-nous qu'Avitus, son tribun, est le véritable chef,

le commandant militaire de la colonie. L'inscription dit, en effet, « qu'il est préposé aux travaux du mont Claudien ». A côté de lui, le fermier et le *procurator* même, ne sont, le premier, qu'un simple concessionnaire, et le second, qu'un simple représentant du fisc.

CONCLUSION

L'Égypte a été surnommée très justement l'« aïeule des nations » ; on pourrait ajouter qu'elle en fut l'éducatrice.

Sans entrer dans beaucoup de détails, sans ébaucher cette thèse, soutenue par un savant égyptologue, que Rome et la Grèce doivent à l'Égypte les principes de leur droit privé, nous résumerons brièvement, dans cette conclusion, l'influence que ce pays exerça sur l'empire pendant la domination romaine.

Nous ne doutons pas, en premier lieu, qu'Auguste ait puisé, dans le système financier de l'Égypte, l'idée première de la confection du cadastre de l'empire, celle d'un impôt sur les héritages qui fut la *vicesima hereditatum*, enfin celle d'un impôt sur les ventes.

Le fisc romain emprunta également au fisc de l'Égypte ce privilège exclusif des droits de tous créanciers que nous avons décrit au chapitre de l'administration financière. D'abord, simple *privilegium inter personalis actiones*, le privilège du fisc ne tarda pas à devenir une hypothèque tacite, aussi différente du premier qu'un droit réel l'est d'un droit personnel. Enfin, par une dernière évolution, il devint l'hypothèque privilégiée, préférable à

tous privilèges, et à toutes hypothèques d'une date même antérieure.

C'est par les mêmes transformations, et pour aboutir à la même ressemblance, que le droit des femmes mariées devint, comme il était en Egypte, un droit d'hypothèque privilégiée après avoir été simple privilège personnel, puis hypothèque tacite.

Il faut encore chercher en Egypte l'origine de cette classe de personnes, si nombreuse au Bas-Empire, dont on attribue la création à Constantin et qui, en réalité, exista dès une haute antiquité dans la province d'Egypte et fut connue du droit classique¹ : nous voulons parler de la classe des colons.

Enfin, nous croyons que le système des castes et des conditions héréditaires s'étendit de l'Egypte à toutes les provinces du Bas-Empire, de telle sorte que la condition de leurs habitants semble décrite par cette phrase de Diodore, écrite sous les derniers Ptolémées : « L'Egypte est la seule nation où il n'est pas permis à un artisan d'exercer des emplois publics, ni même un autre métier que celui que les lois lui ont assigné et qui lui a été transmis par ses ancêtres ».

Cette dernière influence, il faut l'avouer, fut des plus funestes ; elle arrêta tout progrès et fit, de la société du Bas-Empire, une société inerte dont l'immobilité fut la cause de sa lente décomposition.

¹ Loi 112, Pr Dig. ; XXX : 1° et loi 229, § 1^{er}, L, 16.

DROIT FRANÇAIS

L'ÉGYPTÉ MODERNE

EN DROIT INTERNATIONAL

Les procès mixtes en Egypte, avant et après la réforme
judiciaire.

INTRODUCTION

L'intervention Européenne dans les affaires de Turquie
et d'Egypte.

« Quand on est voisin du Turc, a-t-on dit récemment, on est voisin de tout le monde. » Cette réflexion, désobligeante pour la Sublime Porte, s'explique par les habitudes d'intervention qu'ont prises les puissances européennes dans les affaires d'Orient. Elle s'explique aussi

par le régime tout à fait exceptionnel d'exterritorialité sous lequel vivent les Européens, dans l'empire ottoman.

L'histoire de la Turquie présente le contraste bizarre d'une période d'isolement suivie d'une autre dont le trait essentiel est l'intervention à l'état permanent.

L'empire ottoman fut, en effet, pendant longtemps, comme les empires de Chine et du Japon, rigoureusement fermé à tout étranger. Celui-ci, comme dans la Rome antique, était traité en ennemi ; l'infidèle, pour le musulman, était ce que fut autrefois le Barbare pour le romain. C'est un devoir pour le croyant de fuir tout homme qui ne croit pas en Mahomet ; le Koran est à ce sujet très explicite : « Combattez les infidèles, dit un de ses versets, et qu'il n'y ait pas d'autre culte que celui du Dieu unique ¹ ». Un des versets suivants ajoute : « Tuez les idolâtres, partout où vous les trouverez, faites-les prisonniers, assiégez-les et guettez-les à toute embuscade ². » Enfin, le verset 40 du chapitre XLVII, commande aux croyants ce qui suit : « Lorsque vous rencontrerez des infidèles, dit-il, eh bien ! tuez-les au point d'en faire un grand carnage, et serrez fort les entraves des captifs. »

Cette loi religieuse, il faut l'avouer, n'est guère conforme au droit des gens. Un état doit respecter la vie et

¹ Ch. VIII, vers. 40.

² Ch. IX ; vers. 5.

la liberté des étrangers, il ne peut que les exclure de son territoire.

Mais, en revanche, il est incontestable qu'une nation a le droit de s'isoler et d'interdire son territoire aux étrangers. Sur quel fondement repose ce droit qu'en principe et à *priori* nous venons de déclarer incontestable? Nous n'hésitons pas à répondre que c'est sur le principe de la souveraineté des états. Il est inutile d'ajouter que l'état est propriétaire de son territoire et qu'il peut en interdire l'accès aux étrangers, comme l'individu peut exclure de son domicile qui bon lui semble. Cette théorie de l'état propriétaire du territoire n'est plus aujourd'hui une théorie incontestable, pas plus au point de vue du droit international qu'au point de vue du droit interne ou constitutionnel.

C'est en vertu de son droit de haute police basé sur le principe de la souveraineté que l'Etat moderne peut expulser les étrangers de son territoire. S'il leur permet d'y pénétrer, et souvent même d'y résider avec certains droits civils, c'est par une tolérance qu'il peut toujours retirer.

L'exemple de la Chine et du Japon montre, il est vrai, que ce droit n'est pas toujours respecté. Ces deux pays ont usé pendant longtemps et rigoureusement de ce droit à l'isolement. L'Angleterre l'a violé, par intérêt politique ou plutôt par intérêt commercial, et parce que ces deux pays ne voulaient pas y renoncer de bonne grâce. Mais, cette violation n'équivaut pas à une négation ; il

y a eu un fait contraire au droit, celui-ci n'en demeure pas moins indéniable.

Au sortir de son état d'isolement, dès ses premiers rapports avec l'Europe, l'empire turc se plaça, vis-à-vis des états européens, sur un pied d'infériorité manifeste. Il abdiqua, au profit des consuls étrangers, une partie de ses droits de souveraineté que, malgré de vives réclamations, il n'a pu reconquérir jusqu'à ce jour.

Cependant, la Turquie tendait chaque jour davantage à entrer dans le concert européen et à s'approprier les principes du droit international de l'Europe. Elle fit un pas considérable dans cette voie en se faisant représenter au congrès de Paris, et en souscrivant, comme les autres puissances, au traité du 30 mars 1856. La puissance ottomane rompait avec les règles de l'antique droit musulman qui lui interdisait de conclure avec les princes chrétiens une paix perpétuelle et lui prescrivait de ne s'engager que par des trêves temporaires. L'article 1^{er} du traité de Paris stipule expressément une paix perpétuelle.

C'est à ce même congrès, que la Porte fit de grands efforts pour recouvrer ses droits de souveraineté si amoindris par les capitulations. Elle présenta ses revendications par l'organe de son délégué qui ne fut pas sans trouver quelques sympathies. Le comte de Clarendon, représentant de l'Angleterre, dans la séance du 25 mars 1856, dit qu'en appelant la Turquie à faire partie du système politique de l'Europe, les puissances contractantes donneraient un témoignage éclatant des disposi-

tions qui les unissent et de leur sollicitude pour les intérêts généraux de leurs sujets respectifs, si elles cherchaient à s'entendre dans le but de mettre les rapports de leur commerce et de leur navigation en harmonie avec la position nouvelle qui sera faite à l'empire ottoman.

Le comte Walewski appuya cette motion, et fit remarquer que l'anarchie régnait dans les rapports personnels des étrangers résidant dans l'Empire ottoman et tenait à des stipulations nées de situations exceptionnelles.

Le comte de Buol, tout en reconnaissant le bien fondé de ces observations, dit qu'il fallait procéder avec circonspection, afin de ne pas heurter des positions acquises.

Enfin, les autres plénipotentiaires avouèrent que les capitulations répondaient à une situation à laquelle le traité de paix tendra nécessairement à mettre fin, que les privilèges qu'elles stipulent pour les personnes circonscrivent l'autorité de la Porte dans des limites regrettables, qu'il y a lieu d'aviser à des tempéraments propres à tout concilier.

Toutes ces assurances devaient rester platoniques; les revendications de la Porte ne furent qu'un incident diplomatique, le congrès de Paris lui-même et l'admission de la Porte dans le concert européen « qu'une comédie diplomatique¹ ».

¹ D^r Krauel : *Rev. dr. Int.*, 1877.

Douze ans plus tard, l'Égypte prit l'initiative de nouvelles réclamations, initiative, il faut l'avouer, un peu incorrecte. Nous nous réservons d'apprécier plus complètement la légalité de semblables démarches. Qu'il nous suffise de dire, à présent, qu'elles aboutirent à l'organisation de tribunaux investis d'une juridiction mixte. L'Europe rendait ainsi à une province de l'empire ottoman une juridiction que ses consuls avaient usurpée.

Malheureusement, la Turquie, par son expansion au dehors, ne pouvait arrêter ni enrayer le développement d'un mal intérieur. L'anarchie de son administration, une gestion déplorable de ses finances provoquèrent l'intervention des puissances européennes.

Enfin, une guerre malheureuse la fit descendre au rang de puissance inférieure. Au congrès de Berlin, elle perdit son indépendance et n'acheta l'intégrité de son territoire qu'au prix de sa liberté extérieure et même intérieure, de sorte que cette puissance se trouve être à la fois la suzeraine, tout au moins nominale, de nombreuses provinces et la vassale de l'Europe.

La situation de la Turquie en droit international est si étrange, nous pourrions dire si équivoque, qu'on se demande s'il existe un droit international entre la Porte et les nations européennes. Si, le droit international n'est pas autre chose, comme le soutient Fœlix ¹, « que l'ensemble des principes admis par les nations indépendantes pour régler les rapports qui existent ou peuvent se

¹ Dr. Int. pr., § 1.

former entre elles, et pour trancher les conflits occasionnés par les lois et les usages différents qui régissent ces nations », on ne peut nier que la Porte ne le connaisse. Il est indubitable, en effet, que lorsqu'il s'agit de déterminer les rapports des Etats musulmans avec les nations européennes, on invoque sans cesse des principes et des règles. Mais très souvent aussi, on recourt, au mépris des principes et même des traités, à des procédés illégaux, capricieux et arbitraires. « On voit alors, dit M. Gatteschi, un état indépendant, ayant sa législation propre, un état reconnu par toutes les autres puissances, avec lesquelles il contracte des alliances et stipule des traités, qui se trouve néanmoins l'objet d'interventions aussi injustifiées que fréquentes. A l'intérieur, cet état n'a plus ni indépendance, ni souveraineté ; on y trouve des tribunaux étrangers qui exercent une juridiction aussi entière que s'ils fonctionnaient dans leur pays, et qui relèvent uniquement de nations différentes sur lesquelles les lois et les autorités territoriales ne sauraient avoir aucune action ¹. » Qu'il y ait de cet état de choses une raison d'être fondée sur l'ancien isolement dans lequel a vécu longtemps l'empire ottoman, sur le caractère de ses lois, de ses mœurs, de sa religion qui rend impossible l'établissement d'un droit réciproque et commun aux deux sociétés si dissemblables de l'Europe et de la Turquie, nous n'en voulons pas disconvenir. Mais, du moins, nous voudrions que l'Europe se fit un devoir de respec-

¹ Les capitulations ; p. 1.

ter l'indépendance de la Turquie et de ses provinces, dans les limites des traités et des principes généraux du droit international.

Nous avons associé, dans ces réflexions préliminaires, la province d'Egypte à la Turquie, parce qu'elle se trouve, au point de vue du droit international, dans une situation identique. L'objet de cette étude sera même de montrer que l'Egypte a été la source de nombreuses interventions de l'Europe en Turquie. Nous exposerons comment, tout en restant province turque placée à ce titre sous la suzeraineté du sultan, elle a bénéficié du protectorat collectif des grandes puissances ; comment les règles de ce protectorat furent violées, en 1879, par l'établissement du contrôle anglo-français, et, en 1882, par l'intervention de l'Angleterre.

Au milieu de cette étude, nous encadrerons un exposé de la juridiction mixte en Egypte ; nous montrerons comment elle fut usurpée par les consuls européens, et comment ces empiétements sur l'autorité locale prirent fin par l'institution de tribunaux mixtes.

Nous concluerons que la situation de l'Egypte, tout en cessant d'être contraire au droit international, comme elle l'est actuellement, ne saurait cesser d'être spéciale et tout à fait particulière, à cause du passé de ce pays et de son importance capitale dans l'équilibre européen.

CHAPITRE PREMIER

I

Origines de la question d'Egypte.

Expédition de Bonaparte en Egypte. — Absence de déclaration de Guerre. Arrêté du Directoire exécutif. — Représailles de la Porte. Intervention Anglaise. — Restitution de l'Egypte à la Porte par le traité de 1802.

La France fit proposer, en 1793, à la Porte Ottomane un traité d'alliance, mais celle-ci ne trouva pas le nouvel ordre de choses assez établi en France pour contracter ostensiblement avec elle. Elle conserva seulement la neutralité à son égard, par irrésolution ou par faiblesse.

L'invasion de l'Egypte par l'armée française eut lieu, cinq ans plus tard, *sans déclaration de guerre*, ni d'une part à la Porte suzeraine de cette province, ni d'autre part aux beys d'Egypte que le Directoire avait résolu de châtier pour les avanies dont ils accablaient les Français.

Elle fut opérée en exécution d'un *arrêté du Directoire exécutif* du 12 avril 1798¹.

La Porte répondit à ce coup de force par des représailles. Les Français établis à Constantinople furent consignés dans leur quartier, et toute communication officielle fut rompue avec la légation de France. En même temps, on s'occupait avec activité de préparatifs militaires.

Cependant, la rupture entre les deux puissances n'avait pas encore eu lieu. Après la malheureuse issue du combat d'Aboukir, la Porte ne garda plus de mesures. Le chargé d'affaires et tous les Français établis à Constantinople y furent arrêtés : un manifeste et une déclaration de guerre furent publiés contre la France. La Porte prétendait, dans cette pièce, que ce n'était pas à la France à punir les beys d'Égypte dont elle avait à se plaindre : « La punition des beys d'Égypte, disait ce manifeste, est une affaire de la *compétence de la Porte*, non celle des Français dont l'entreprise, sur ce point, s'écarte du *droit des nations* ;... l'expédition française serait également considérée comme une déclaration de guerre. A supposer même, ajoutait le manifeste ottoman, que l'expédition d'Égypte n'eût pour objet que d'atteindre les Anglais dans les mers de l'Inde, la Porte ottomane devrait s'y opposer par amitié pour eux. ² »

Telle fut la première intervention de la France dans

¹ Bon de Testa : *Traité de la Porte* ; I, p. 536.

² Testa : I, p. 551.

les affaires d'Égypte. On peut dire que cette question de droit international est née de l'*indifférence* que la diplomatie européenne a toujours montrée pour les droits de la Sublime Porte. Elle les a toujours niés, ou a toujours paru les oublier. Ainsi, Bonaparte écrivait, le 13 septembre 1797, au ministre des relations extérieures de France, cette phrase étonnante : « L'Égypte n'appartient pas au Grand Seigneur. »

Néanmoins, le Directoire espérait encore prévenir une rupture. Un mois après le combat d'Aboukir, il nomma le citoyen Descorches envoyé extraordinaire à Constantinople et, dans les instructions qu'il lui donna, il le chargea tout à la fois d'éloigner la guerre et d'obtenir par un traité la cession de l'Égypte.

Le Directoire faisait proposer au Divan deux alternatives. Dans le premier plan, le sultan conservait le droit d'envoyer un pacha au Caire. Tous les actes d'autorité devaient être promulgués en son nom et la France devait lui payer un tribut annuel de 1.500 bourses. En revanche, elle conservait le commandement des forces militaires, la direction de la police et demeurait autorisée à percevoir tous les impôts. Dans le second plan, l'Égypte aurait été cédée en toute souveraineté à la République qui aurait abandonné à la Porte, comme dédommagement, les îles et les postes d'Abanie acquis à la France par le traité de Campo-Formio.

L'agent français ne se rendit pas à Constantinople mais, dans les premiers mois de l'an VIII, le grand vizir et Kléber signèrent un projet de traité par lequel le

général français s'engageait à évacuer l'Egypte dans le délai de trois mois. Les Anglais, devenus les alliés de la Porte, refusèrent de ratifier la convention. Les hostilités reprirent et aboutirent à la bataille des Pyramides.

L'Angleterre réclama, de très mauvaise foi, l'exécution du traité qu'elle n'avait pas voulu ratifier, mais le gouvernement français, à son tour, refusa de l'exécuter.

L'Egypte était devenue *province française* ; elle l'était du moins dans la pensée de Bonaparte. On croirait, au contraire, en lisant le message du Directoire, du 16 septembre 1798, au conseil des Cinq-Cents, que l'armée d'Egypte n'avait détruit la puissance des deux beys révoltés que pour le compte du sultan : « La nation française, disait ce message, *la Porte elle-même* et les peuples opprimés de ce pays superbe et malheureux ont enfin des vengeurs. ¹ »

Bonaparte, dans une lettre écrite à Kléber, le 27 juillet 1798, avait déjà décrété l'organisation provisoire du pays en ces termes : « Art. 1^{er}. Il y aura, dans chaque province de l'Egypte, un divan composé de 7 personnes chargées de veiller aux intérêts de la province, de me faire part de toutes les plaintes qu'il pourrait y avoir, d'empêcher les guerres que se font les villages entre eux, de surveiller les mauvais sujets, de les châtier en demandant la force au commandant français, et d'éclairer le peuple toutes les fois que cela sera nécessaire. Art. 3 :

¹ Testa : Tome II.

Il y aura, dans chaque province, un intendant chargé de la perception du miri et du feddam et de tous les revenus qui appartenaient aux ci-devant mamelucks et qui appartiennent aujourd'hui à la république. Art. 4 : Il y aura près dudit intendant un agent français, tant pour correspondre avec l'administration des finances que pour faire exécuter tous les ordres qu'il pourrait recevoir, et se trouver toujours au fait de l'administration ¹. »

Ce décret fut à peine appliqué ; après les échecs du général Menou, la France dut signer l'évacuation de l'Egypte par la convention du 27 juin 1801 conclue entre la France, la Porte et l'Angleterre. Le texte est muet sur la restitution de ce pays à la puissance ottomane, mais, parmi les signatures des plénipotentiaires turcs, celle du vizir Hadji-Youssouff-Zia est précédée des mots suivants : « Nous avons approuvé les articles de la présente convention pour l'évacuation de l'Egypte et *la remise à la Porte ottomane* ². »

Cette convention fut suivie d'un traité de paix, dont le projet avait été arrêté à Londres, le 1^{er} octobre 1801, et ratifié à Amiens, le 27 mars 1802, par les plénipotentiaires de France, d'Angleterre, d'Espagne et des Pays-Bas. L'article 5 du projet disait : « L'Egypte sera restituée à la S. Porte dont les territoires et possessions sont maintenus dans leur intégrité, tels qu'ils étaient avant la guerre actuelle. » Cet article devint l'article 8 du traité

¹ Testa : I, p. 544.

² Id. : II, p. 125.

définitif ainsi conçu : « Les territoires, possessions et droits de la S. Porte sont maintenus dans leur intégrité, tels qu'ils étaient avant la guerre. » L'article 19 ajoutait : « Le présent traité définitif de paix est déclaré *commun à la S. Porte ottomane*, alliée de S. M. Britannique, et la S. Porte sera invitée à transmettre son acte d'accession dans le plus court délai possible ¹. »

La Porte, qui n'avait point figuré au traité d'Amiens, et en faveur de laquelle les autres puissances, l'Angleterre en particulier, avaient exigé la restitution de l'Égypte, par une sorte de *stipulation pour autrui*, y adhéra par un acte d'accession, en date du 13 mai 1802, et enfin par le traité de Paris, du 26 juin 1802, conclu avec la France dont l'article 4 était ainsi conçu : « La S. Porte accepte, en ce qui la concerne, le traité conclu à Amiens entre la France et l'Angleterre, le 4 germinal an X. Tous les articles de ce traité qui sont relatifs à la S. Porte sont formellement renouvelés dans le présent traité. » L'article 5 ajoutait : « La république française et la S. Porte se *garantissent mutuellement* l'intégrité de leurs possessions. »

Dans un article additionnel et secret, la France s'engageait « à ne pas obliger contre son gré la S. Porte à prendre part dans les guerres qu'elle pourrait avoir à soutenir contre d'autres puissances. »

La garantie, stipulée *réciproque* par le texte officiel du traité, devenait ainsi *unilatérale* dans ses clauses secrètes.

¹ Testa : II, p. 134 et 139.

La France se trouvait donc *obligée* désormais *d'intervenir* en faveur de la Porte, chaque fois que l'*intégrité* de cet empire, et de l'Égypte en particulier, se trouverait menacée.

II

Premier Différend turco-Egyptien. — Intervention de la France.

Convention du 21 février 1833 entre la France et la Porte.

Le traité d'Amiens rendait à la Porte la province d'Égypte qu'elle avait perdue, sinon en droit, du moins en fait, bien avant l'expédition de Bonaparte, par la révolte d'Ali-bey. Cet usurpateur, après avoir secoué le joug du sultan, en chassant son pacha, en refusant le tribut, s'était arrogé le droit de battre monnaie et avait accablé les Européens de vexations. Cette tyrannie avait provoqué l'arrêt du Directoire et l'expédition française qui s'était terminée par la défaite du pacha rebelle. L'Égypte redevenait donc, après 30 ans de séparation, *province turque et partie intégrante de l'empire Ottoman.*

L'ambition de son pacha Méhemet-Ali suscita en 1833 le premier différend turco-égyptien. Le pacha d'Egypte réclamait alors l'investiture de la Syrie aux mêmes conditions de vasselage et de tribut que le gouvernement de l'Egypte. La Porte eut recours à la *médiation* de la France et, par une convention du 21 février 1833, elle déclarait accepter les bons offices de cette puissance dans le démêlé survenu entre la S. Porte et Mohammed-Ali Pacha, gouverneur de l'Egypte « à condition qu'elle garantira à la S. Porte l'acceptation par Mohammed-Ali Pacha, comme condition définitive de son retour à la soumission envers la Porte, des grâces que S. H. a daigné transmettre à ce vizir par S. E. Halil Pacha, grâces affectées à sa soumission, et par lesquelles lui sont conférés les départements d'Acre, de Tripoli, de Syrie, de Jérusalem et Naplouse ¹. »

La Porte *s'engageait* en outre, par le même acte, « à renoncer à toute espèce d'assistance étrangère. » Elle ne tint ses promesses qu'à demi, et faillit accepter les propositions d'alliance que lui faisait la Russie, par le ministère du général Mourawieff.

La médiation pacifique de la France s'était, un instant, trouvée remplacée par *l'intervention armée de la Russie*. La question d'Egypte, jusque-là circonscrite à un *débat de famille* entre la Porte et l'un de ses vizirs, menaçait de s'étendre à toute l'Europe.

On pourrait s'étonner, en cette circonstance, que la

¹ Testa : II, p. 354.

France obligée, en vertu de l'article 5 du traité de Paris du 26 juin 1802, de *garantir* à la Porte l'*intégrité de ses possessions*, ne soit pas intervenue autrement que par une *simple médiation*. Le motif nous paraît être que cette garantie devait plutôt s'appliquer à des *dangers extérieurs* créés par l'attaque d'un état voisin qu'à la révolte d'un vassal, qui n'était, comme nous l'avons dit plus haut, qu'un débat de famille.

Quoi qu'il en soit, la Porte fut sommée de renoncer à l'alliance russe et s'exécuta. Les négociations entamées par la France avec Méhemet-Ali aboutirent à une transaction entre le sultan et son vassal. La Porte, dans un firman adressé aux fonctionnaires de l'Anatolie, confirmait à Méhémet-Ali les gouvernements de Crète et d'Egypte. Elle lui accordait en outre, sur sa demande, les départements de Damas, de Tripoli en Syrie, de Saïda et d'Alep, les districts de Jerusalem et de Naplouse.

III

Second incident Turco-Egyptien.

Intervention collective des puissances par une note à la Porte du 27 juillet 1839. — Traité de Londres du 15 juillet 1840. — Ses effets. Garantie collective des puissances.

La phase la plus importante de l'histoire internationale de l'Egypte s'ouvre en 1839 pour se terminer au traité de Londres.

Ce traité, qui constitue la *base fondamentale* des rapports qui doivent exister entre le sultan et son vassal, fait de l'Egypte une *province turque privilégiée*. Il règle, en même temps, les *droits et les devoirs des grandes puissances signataires* à l'égard de l'Egypte et de la Turquie. Nous l'analyserons plus tard en détail, mais nous allons montrer à présent par quels incidents diplomatiques il fut amené.

La paix conclue entre le sultan et le pacha d'Egypte ne fut pas de longue durée; ce dernier rouvrit bientôt les hostilités par une déclaration d'indépendance. Il adressait, en même temps, le 16 mai 1839, aux consuls généraux de France et d'Angleterre, de Russie et d'Au-

triche, une note par laquelle il déclarait « que, si les quatre grandes puissances consentaient à lui garantir la paix et à lui obtenir l'hérédité du pouvoir dans sa famille, il retirerait ses troupes de la Syrie et serait prêt à s'entendre sur un arrangement définitif. » Les puissances ainsi *mises en cause par le vassal* adressèrent au sultan, le 27 juillet 1839, une *note collective* ainsi conçue : « Les soussignés ont reçu ce matin de leurs gouvernements respectifs des instructions, en vertu desquelles, il ont l'honneur d'informer la S. Porte que l'accord sur la question d'Orient est assuré entre les cinq grandes puissances, et de l'engager à suspendre toute détermination définitive relativement aux ouvertures faites par le vice-roi d'Egypte sans leur concours, en attendant l'effet de l'intérêt qu'elles lui portent¹. »

Nous ne critiquons pas l'envoi de cette note collective des puissances, mais nous désapprouvons sa *teneur*. Il était déjà imprudent pour les puissances de s'immiscer, ne fût-ce que par une simple médiation, dans un démêlé entre vassal et suzerain, mais il ne leur appartenait pas d'imposer à la Porte un *arbitrage déguisé* sous les formes courtoises de la médiation. Tout au plus, ce rôle revenait-il à la France et à l'Angleterre qui avaient, pour ainsi dire, figuré comme *parties à la transaction* survenue auparavant entre le sultan et le pacha d'Egypte.

Il faudrait s'étonner d'une telle conduite, si l'intervention dans les affaires d'Orient n'était pas entrée dans

¹ Testa : II, p. 378.

les habitudes de la diplomatie européenne, et si la Turquie ne constituait pas une exception injustifiée et inexplicable dans le droit international.

La Porte, cependant, ne s'offusqua pas de cette *intervention* et répondit à la communication des puissances par une note adressée, dans le courant d'août 1839, aux représentants de France, de Russie, d'Angleterre, d'Autriche et de Prusse : « Attendu, disait cette note, que les grandes puissances se sont chargées de terminer ce différend, la Porte désire qu'elles exhortent le pacha d'Égypte à rentrer dans le devoir, à rendre la flotte turque, à renoncer à l'hérédité de la Syrie, et à attendre tranquillement et patiemment les résolutions que les grandes puissances jugeront convenable de prendre, et qui obtiendront *probablement* la sanction du sultan ¹. »

Il importe de souligner ces derniers mots, car la *réserve absolue de ses droits* qu'exprime le sultan, démontre qu'il n'abandonne aux puissances aucun pouvoir d'arbitrage et n'accepte que leur *médiation pure et simple*.

Deux mois plus tard, la Porte, inquiète des progrès du pacha d'Égypte, consent à de nouvelles concessions : « Il s'est écoulé un mois, dit une note d'octobre 1839, sans que l'accord des grandes puissances ait rien produit. Cependant, Sa Hautesse n'en persévère pas moins dans ses bienveillantes intentions et se déclare prête à accorder au pacha l'hérédité de l'Égypte pour ses enfants. *Sous cette*

¹ Martens : Traité, nouv. Sup. III, p. 874.

condition, le gouvernement de S. H. sera toujours disposé à souscrire un arrangement avec son vassal. »

Par cette dernière note, le sultan prend des *engagements* ; il transforme la médiation des puissances en un *mandat formel* de conclure la paix aux conditions qu'il indique. Ce n'est pas encore un arbitrage, mais ce n'est déjà plus une simple médiation.

Les négociations avec Méhémet-Ali n'aboutirent pas et les grandes puissances, moins la France, signèrent avec la Porte le traité de Londres du 15 juillet 1840. L'article 1^{er} stipule « que, le sultan s'étant entendu avec les souverains d'Angleterre, de Russie, d'Autriche et de Prusse sur les conditions de l'arrangement qu'il est de l'intention de S. H. d'accorder à Méhémet-Ali, leurs Majestés s'engagent à agir, dans un *parfait accord*, et d'unir leurs efforts pour déterminer Méhémet-Ali à se conformer à cet arrangement. » L'article 2 ajoute « que si le pacha d'Egypte refusait d'adhérer au susdit arrangement, leurs Majestés s'engagent à prendre, à la *réquisition du sultan*, des mesures concertées et arrêtées entre elles, afin de mettre cet arrangement à exécution ¹. »

Par un acte séparé, Sa Hautesse promettait d'accorder à Méhémet-Ali, pour lui et ses descendants en ligne directe, l'administration du pachalik d'Egypte, et en outre, sa vie durant, avec le titre du pacha d'Acre l'administration de la partie méridionale de la Syrie. Toutefois, le

¹ Martens : Traités, 1840, p. 158.

sultan, en faisant ces offres, y attachait la condition que Méhémet-Ali les acceptât dans l'espace de dix jours après la communication qui lui en serait faite. Si, dans le délai de dix jours fixé ci-dessus, Méhémet-Ali n'acceptait pas le susdit arrangement, le sultan retirait son offre de l'administration viagère du pachalik d'Acre, mais consentait encore d'accorder à Méhémet-Ali et à ses descendants en ligne directe l'administration du pachalik d'Egypte, sous la condition d'une acceptation dans les dix jours. Enfin, par les articles 4 et 5 de l'acte séparé, le sultan se réservait un tribut annuel et stipulait « *que tous les traités et toutes les lois de l'empire ottoman s'appliqueraient à l'Egypte comme à toute autre province turque.* »

Ces derniers mots donnent la mesure des concessions faites par le sultan et montrent quelle *situation* le traité faisait à l'Egypte dans le *droit international*.

La France resta d'abord étrangère au traité de Londres, par suite d'un désaccord survenu entre elle et les autres puissances. Son intention n'était pas d'encourager le vassal à la révolte, ni d'arriver au démembrement de l'empire ottoman. Elle croyait, seulement, qu'il était possible de concilier avec son amitié séculaire pour la Turquie et les devoirs que lui avait imposés à son égard le traité de Paris, une protection généreuse accordée à Méhémet-Ali. L'isolement passager de la France ne fut donc provoqué que par le désir d'accorder au pacha révolté plus de territoire qu'on ne voulait lui en concéder. Mais, du moment que le gouvernement français se fut convaincu que la force des choses obligeait Méhémet-Ali à abandonner une

partie de ses prétentions, il donna au traité de Londres son adhésion formelle.

Le traité de Londres et les actes y annexés forment *encore aujourd'hui la Grande Charte* de l'Egypte. Il font à l'Egypte une situation privilégiée dans l'empire ottoman et, comme ils résultent d'un accord international, un *nouvel accord entre les grandes puissances européennes* pourrait *seul modifier les droits et les privilèges* qu'ils ont créés. Des firmans spéciaux ont élargi, comme nous le verrons, les droits du vice-roi *en matière d'administration intérieure*, mais il est évident que ces firmans n'ont pu abolir ni modifier, *d'une manière essentielle*, la position dépendante et internationale de l'Egypte créée par la conférence de 1840.

Ni la convention de Londres, ni le firman de 1841 donnant à Méhémet-Ali l'investiture de l'Egypte n'ont eu pour objet de créer un état indépendant nouveau. Les grandes puissances n'ont en effet *jamais* déclaré que leur intention était de rendre l'Egypte indépendante de l'autorité du sultan. Le traité de Londres dit au contraire qu'au point de vue international l'Egypte sera considérée « *comme province de l'empire ottoman.* » Cette situation était avouée par les partisans les plus sincères de l'indépendance égyptienne. Ainsi, M. Thiers alors ministre des affaires étrangères, écrivait, le 2 octobre 1840, à l'ambassadeur de France à Londres : « l'Egypte a-t-elle jamais été véritablement sous l'empire des sultans ? » et il répondait : « Personne ne le pense. » Mais, dans la même pièce diplomatique, il ajoutait « qu'il faut pour ga-

rantir l'intégrité de l'empire ottoman, à la fois le sultan et le pacha d'Egypte, celui-ci uni à celui-là par un lien de vasselage. » Le prince vassal, écrivait-il peu de jours après, est devenu suivant nous partie essentielle et nécessaire de l'empire ottoman ¹.

« On ne saurait donc contester, écrit M. Martens, qu'en droit l'Egypte est resté jusqu'à présent *partie intégrante de l'empire ottoman*, que le sultan en est le souverain légitime, qu'ayant concédé aux gouverneurs généraux d'Egypte le *gouvernement intérieur*, le droit d'avoir une armée, une flotte, de battre monnaie et de lever les impôts et les taxes indépendamment du sultan, mais en observant les conditions imposées, le sultan doit être reconnu comme le *suzerain du khédive*; qu'enfin il est impossible de contester le droit imprescriptible du sultan de surveiller et, en cas de besoin, d'intervenir dans le gouvernement des affaires intérieures de la nation égyptienne ². » La suzeraineté du sultan ne se manifeste pas seulement par ce droit de haute surveillance, mais encore par le *droit prépondérant de régler les relations extérieures de l'Egypte avec les puissances étrangères*. Le terme juridique de suzeraineté exclut la possibilité de rapports directs entre un pays demi-indépendant comme l'Egypte et les gouvernements étrangers.

Peut-être même, est-il imprudent de parler, à propos

¹ Martens : 1840, p. 192.

² Rev. Dr. Int. 1882, p. 363.

de l'Égypte, d'une demi-indépendance, à moins d'ajouter que cette indépendance n'a trait qu'à l'administration intérieure, mais *au point de vue international*, nous persistons à croire que l'Égypte n'en a aucune et n'est *qu'une province turque privilégiée*. Du reste, cette demi-indépendance est *postérieure au traité de Londres* ; elle fut créée par des firmans successifs, mais elle n'en a pas moins un caractère international, puisque tous ces firmans ont été plus ou moins officiellement communiqués aux puissances signataires du traité de Londres. Comme nous le ferons aussi remarquer plus tard, la demi-indépendance de l'Égypte, en droit interne, fut surtout créée par le firman de 1873, mais elle fut de courte durée, car elle lui fut retirée par le firman d'investiture de Tewfik-Pacha promulgué et accepté par les puissances en 1879.

Le traité de Londres ne crée pas seulement des droits et des devoirs pour le sultan et son vassal, il en crée aussi pour les puissances signataires en ce sens qu'il place les privilèges de l'Égypte sous leur *garantie collective*. L'expression que nous employons ne se trouve pas dans le texte du traité, mais elle s'en dégage nettement. S'agit-il ici d'une *garantie passive*, c'est-à-dire d'une garantie qui impose aux parties contractantes un rôle passif et seulement l'obligation de ne pas faire ? Nous croyons plutôt que le traité stipule une *garantie active*, en vertu de laquelle les puissances sont obligées d'agir et d'intervenir pour assurer le respect de la situation faite à l'Égypte par leur accord. « Chacune des parties contractantes, dit en effet le traité de 1840, se réserve

de coopérer à ce but, selon les moyens d'action dont elle peut disposer. »

Il ne faudrait pas se méprendre sur le sens de cette garantie collective et prétendre, comme l'Angleterre l'a essayé à propos de la Belgique, que cette expression implique *l'action simultanée* des puissances garantes et que l'une ou plusieurs d'entre elles ne pourraient agir au refus des autres. Cette prétention serait aussi injuste et inexplicable que celle d'un débiteur solidaire qui voudrait être libéré par la défection d'un de ces codébiteurs.

La situation faite aux grandes puissances par le traité de Londres est donc la suivante : toutes ensemble et chacune d'elles en particulier, sont obligées de défendre les droits et privilèges reconnus à l'Egypte par leur accord. Mais aussi, aucune d'elles ne saurait prétendre à une « *situation particulière, privilégiée ou prépondérante* » en Egypte. Les droits et les engagements internationaux sur lesquels est basée la situation privilégiée de l'Egypte reconnaissent encore moins à une puissance européenne quelconque une « *situation exclusive*. »

Tels sont les principes de droit international qui règlent la *situation actuelle* de l'Egypte. Ces principes ont été systématiquement méconnus, en ces dernières années, par des gouvernements européens.

Il est vrai que les sultans, en reconnaissant aux vice-rois tout au moins pour un temps, de 1873-1879, le droit de conclure des transactions commerciales, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques, ont fait des concessions contraires à l'idée fondamentale de la suzerai-

neté, et qu'ils ont provoqué volontairement des *présomptions opposées à l'état actuel des choses* et aux relations juridiques basées sur des actes formels.

Aussi, nous paraît-il nécessaire de *dissiper cette équivoque* en examinant attentivement s'il est vrai que les firmans concédés à l'Egypte par la Porte ont modifié en droit sa situation internationale.

CHAPITRE II

L'Egypte d'après les Firmans.

Pouvoirs du Pacha d'Egypte.

Une série de firmans, qui se succédèrent de l'année 1841 à l'année 1879, modifia sur quelques points, tout en le développant, le système politique de l'Egypte ébauché par le traité de Londres.

C'est même une question, que nous étudierons plus loin, que celle de savoir si les concessions successives faites par les firmans au Khédive d'Egypte, n'ont *pas relâché le lien de vassalité* qui l'unit au sultan.

Le premier en date est celui qui fut donné en exécution du traité de Londres ; il constitue la *base du système politique actuel de l'Egypte*. Par ce firman du 1^{er} juin 1841, l'Egypte doit rester partie intégrante de l'empire ottoman, *au même titre que les autres provinces*. Toutefois, le fonctionnaire mis à sa tête, en la personne de Méhémet-Ali et de ses successeurs, jouit de *certains privilèges* restreints à lui et à sa famille. Le firman recon-

naît donc à Méhémet-Ali le gouvernement de l’Egypte avec les prérogatives héréditaires mais, à d’autres égards, sa position de gouverneur n’est pas modifiée. Elle est au contraire définie en ces termes :

« Bien que les pachas d’Egypte aient la jouissance héréditaire du gouvernement, ils doivent néanmoins, pour toutes les questions de grade et de préséance, être placés sur la même ligne que les autres vizirs. Ils seront traités comme tels par la S. Porte de qui ils recevront les *mêmes titres* que ceux donnés aux *autres gouverneurs de provinces* » ¹.

Le pacha d’Egypte ne pouvait exercer qu’une action administrative, sans aucun pouvoir législatif en matière de politique ou de commerce, soit dans l’Egypte même, soit dans ses rapports avec les autres pays. La situation de l’Egypte était donc bien loin d’être celle d’un pays demi-indépendant ayant, en droit international, une certaine individualité. Ainsi, le troisième paragraphe du firman d’investiture et le Hattishériff de Gulhané prescrivaient que « Tous les traités existants ou qui seraient conclus postérieurement entre la S. Porte et les puissances amies devraient être exécutés dans toute la province d’Egypte ; que les lois de l’empire faites ou à faire devraient être appliquées en Egypte avec les modifications exigées par les coutumes locales du pays » ². Toutes les taxes et tous les revenus devaient être levés en Egypte au

¹ Actes diplom. et firm. relatifs à l’Eg. ; le Caire, 1880, 64 pag. in-8.

² *Ibid. loco.*

nom de l'empire et conformément « au système équitable suivi par le gouvernement du sultan ». L'Egypte devait en outre payer à la Porte un tribut annuel de 80,000 bourses.

L'armée fixée à un nombre suffisant pour l'administration locale de la « province d'Egypte » ne devait jamais être augmentée sous aucun prétexte. Bien plus, les *forces militaires et navales* de l'Egypte étaient *essentiellement destinées au service de la S. Porte* ; l'Egypte devait avoir les mêmes drapeaux que la Turquie et ses navires porter le même pavillon que les bâtiments turcs. Enfin, le pacha d'Egypte pouvait nommer les officiers de la marine de la flotte jusqu'au grade de colonel mais, pour les grades plus élevés, le consentement du sultan était nécessaire.

Toutes ces conditions étaient attachées, de la manière la plus stricte, au privilège d'hérédité, de telle sorte que, si l'une d'elles venait à être violée, la prérogative d'hérédité se trouverait dès lors abrogée.

Il faut remarquer aussi une disposition importante du firman qui montre bien quel rôle devait jouer le pacha d'Egypte vis-à-vis du sultan. Par cette disposition, le pacha reçoit l'ordre de demander des instructions sur « toutes les *questions importantes* » qui intéresseraient le pays.

Ainsi délimités, les pouvoirs du pacha d'Egypte ressemblent plus à ceux d'un *gouverneur de province*, d'un intendant du domaine impérial, qu'aux *droits demi-indépendants* d'un prince vassal. La Porte et les puissances

signataires du traité de Londres, n'avaient dessein d'apporter aucun changement à la condition politique de l'Egypte, si ce n'est de donner à la famille de Méhémet-Ali des droits héréditaires d'administration.

Méhémet-Ali, malgré sa façon un peu sommaire de traiter les hommes et les choses, ainsi que ses successeurs, observèrent rigoureusement les conditions auxquelles le droit d'hérédité avait été conféré à leur famille.

Néanmoins, après la mort d'Ibrahim-Pacha, la Porte songeait à reprendre sur l'Egypte le pouvoir qu'elle considérait avoir été indûment diminué ; elle essaya d'y introduire l'application du Tanzimat ou Code réformé basé sur le Hatti-shériff de Gulhané. Le grand vizir d'Egypte, qui était à cette époque à Constantinople, accepta l'application du Tanzimat mais, le pacha, songeant à obtenir l'appui de l'Angleterre dans ses contestations avec la Porte, se détermina à autoriser la construction d'un chemin de fer d'Alexandrie à Suez.

La question s'éleva alors de savoir si la création de cette œuvre était une de ces « questions importantes », pour lesquelles on devait en référer à la Porte. Celle-ci prétendit que ce n'était pas une entreprise intérieure qui pût rentrer dans les limites de l'administration accordée au pacha. Le chemin de fer devait aller d'une mer à l'autre et, par conséquent, impliquait des *questions de commerce extérieur* qui appartenaient à la puissance suzeraine.

Lord Palmerston, alors ministre d'Angleterre, fut d'un

avis tout opposé, aussi la Porte envoya-t-elle en Egypte Fuad-Pacha, pour y résoudre les questions controversées entre elle et le pacha d'Egypte savoir : celles de la création d'un chemin de fer et de l'application du Tanzimat dans le pachalik. Un compromis intervint, aux termes duquel le chemin de fer put se construire d'Alexandrie au Caire, mais il devait l'être *avec de l'argent égyptien, sans emprunt à l'extérieur, ni à l'intérieur*. De plus, il ne pouvait être, à aucune époque, *vendu ou engagé à des étrangers*. Enfin, un firman déclarait le Tanzimat applicable en Egypte, avec certaines modifications pour huit ans, pendant lesquels, l'infirmité ou la confirmation des sentences capitales rendues par les tribunaux fût remise au pacha d'Egypte.

Cette province turque, lors de la guerre de Crimée, envoya, comme elle y était tenue, un *contingent* considérable pour soutenir l'armée du sultan et remplit ainsi, en tous points, son rôle de *province sujette*.

Pendant le gouvernement de Saïd-Pacha, successeur d'Abbas, un firman l'autorisa à porter le chiffre de l'armée à 30,000 hommes. Il établissait aussi quelques différences entre la monnaie égyptienne et celle du gouvernement impérial.

Ces nouveaux privilèges *n'altéraient pas l'esprit du premier firman* et ne relâchaient en rien les liens qui rattachaient l'Egypte à l'empire ; ce qui le prouve, c'est que Saïd-Pacha se crut obligé de demander l'autorisation de la Porte, pour la création d'une compagnie de navigation. Il prétextait qu'elle pouvait renfermer des action-

naires européens, et par suite entraîner des discussions et des complications internationales.

C'est après de tels précédents, que naquit la question du canal de Suez. On n'a certes pas exagéré l'importance de ce canal qui est immense et capitale au point de vue international, mais on a, bien à tort, essayé de démontrer qu'il pouvait être exécuté sans le consentement de la Porte. Il fut alors établi, qu'un firman de la Porte était indispensable pour la continuation de cette œuvre et, par suite d'un arbitrage de Napoléon III, une bande de terrain, des deux côtés du canal, fut rendue au gouvernement égyptien par la compagnie concessionnaire de l'entreprise, sous la surveillance d'un commissaire impérial. *Le sultan affirmait ainsi de nouveau son autorité comme souverain territorial.*

En 1866, parut un nouveau firman par lequel les droits accordés à Saïd-Pacha étaient confirmés et l'ordre de succession changé. En retour, le tribut fut augmenté.

Ismaïl-Pacha qui succéda à Saïd, pensa qu'en subornant le sultan, il obtiendrait des privilèges considérables et se rendrait indépendant de la Porte. Il lui fournit donc des secours empressés pour réprimer l'insurrection de Candie et lui écrivit, peu après, une lettre qu'il fit remettre par son représentant à Constantinople, par laquelle il demandait les privilèges suivants : une armée non limitée, une flotte, la permission de fonder un ordre, le droit de faire des lois, de conclure des traités et d'accréditer des ministres près les cours étrangères, enfin, le titre

d'Aziz ¹. Ce titre est celui qui est donné dans le Koran ², à Joseph, et dont il est aussi question au chapitre 41 de la Genèse, verset 40 : « Tu seras, dit le Pharaon d'Egypte, au-dessus de ma maison et, selon ta parole, tout mon peuple sera gouverné ; seul, sur le trône, je serai plus grand que toi ». Et plus loin : « Je suis Pharaon, et sans ton ordre, personne ne lèvera la main ou le pied, dans toute la terre d'Egypte ³ ».

Les prétentions d'Ismail-Pacha, *au titre et aux prérogatives souverains*, soulevèrent l'indignation de la Porte et des ambassadeurs étrangers, opposés à la séparation de l'Egypte. C'est alors, que le vice-roi, conseillé par Nubar-Pacha, entreprit d'étendre, d'un autre côté, l'indépendance de l'Egypte limitée, comme celle de toutes les autres provinces turques, par les capitulations étendues et dénaturées, en ce pays plus que partout ailleurs, par des usages arbitraires et d'injustes empiètements sur l'autorité locale.

Après de longues négociations, le pacha d'Egypte obtint néanmoins du sultan le firman du 18 juin 1867 ⁴. Celui-ci, quoique très court, renfermait les éléments et les germes d'un grand changement dans la situation de l'Egypte. Il ne faut cependant rien exagérer, et *il serait inexact de prétendre que ce firman fit de l'Egypte un état*

¹ Actes dip. et firm. imp. rel. à l'Eg.

² Ch. XII ; vers. 1-111.

³ Ch. 41, vers. 44.

⁴ Actes dip. et firm.

semi-indépendant. Les concessions qu'il fait au Pacha peuvent s'analyser de la manière suivante : Ismaïl, jusque-là simple Pacha d'Egypte, est gratifié du titre de *Khédive* qui signifie souverain inférieur. En outre, promesse lui était faite que ce titre ne serait accordé à aucun gouverneur de province. *Deux concessions importantes* étaient jointes à ce titre, savoir : le droit pour le Khédive de créer tels règlements qui pourraient paraître nécessaires, sous la forme de « Tanzimat spécial pour l'intérieur », et celui plus important encore de conclure avec les puissances étrangères, des *conventions douanières*, pourvu qu'elles ne prennent pas la *forme de traités ou de conventions* ayant une signification ou un but politique.

Nous avons qualifié cette concession d'importante, nous aurions pu dire *dangereuse* car, — nous l'avons fait remarquer au Ch. précédent — elle prêtait à une *équivoque fâcheuse*, et dérogeait en partie au règlement de la situation de l'Egypte, en droit international, adopté à Londres en 1840.

Quoiqu'il en soit, c'est en vertu des concessions faites par ce dernier firman, que *le khédive se crut autorisé à traiter avec les puissances européennes*, pour restreindre le domaine des capitulations dans ses limites naturelles et primitives, et créer une sorte de juridiction locale, composée d'éléments étrangers et indigènes, dont la compétence s'étendrait aux questions de droit pénal ainsi qu'aux procès mixtes entre indigènes et étrangers, ou étrangers de différentes nationalités.

CHAPITRE III

Régime des Capitulations en Egypte.

Les capitulations sont-elles de véritables traités ou de simples lettres de privilèges ? Donnent-elles aux consuls des pouvoirs de juridiction mixte ?

Notre intention n'est pas d'étudier, sous ce titre, le système complet des capitulations en Egypte, mais seulement d'examiner les deux questions écrites en tête de ce chapitre et qui sont, pour ainsi dire, le *résumé des revendications de la Porte* et l'objet de vives discussions.

Mais, avant d'aborder l'étude des deux questions indiquées, il nous paraît intéressant de préciser la nature et l'étendue du *droit d'exterritorialité* dont jouissent les Européens établis en Orient, droit qui *résume*, en lui seul, tous les *privilèges* accordés par les capitulations.

Théorie de l'exterritorialité.

La *fiction d'exterritorialité* consiste en ceci, dit Grotius, que, par exception au principe général en vertu du-

quel quiconque habite sur le territoire d'autrui est soumis aux lois de ce territoire, il y a des personnes qui sont *réputées* n'habiter point le pays dans lequel elles résident, et qui, en conséquence, ne sont point soumises à ses lois ¹.

L'expression d'exterritorialité résume donc, en elle seule, tous les privilèges dont jouissent les Européens en Orient. Mais, la théorie de Grotius, relative aux droits d'exterritorialité reconnus aux ambassadeurs, et qui consiste à établir l'exterritorialité sur une *fiction de droit*, n'est-elle pas trop large et, par cela même, inexacte ?

Ce n'est point l'avis de M. Gatteschi qui partage pleinement, sur ce point, les idées de Grotius. « C'est bien là précisément, dit cet auteur, le cas où se trouvent les Européens établis en Egypte, puisqu'en dépit de leur résidence, ils ne sont point soumis aux lois du pays et sont uniquement régis par la législation de la mère patrie ; en sorte qu'*au point de vue juridique*, on peut les considérer comme *vivant en dehors du territoire égyptien*². » Telle est aussi l'opinion de M. Martens : « En vertu des traités internationaux conclus avec les Etats non chrétiens, dit-il, les nationaux des peuples chrétiens ne sont soumis, ni aux lois, ni à l'autorité des magistrats de police ou judiciaires de ces états. Pendant leur séjour sur leur territoire, ils continuent donc, *en quelque sorte*, à vivre sur le

¹ De jure bel. et pac. II ; cap. 18, § 4.

² Dr. int. pub. et pr. en Eg., p. 13.

territoire de leur patrie dont, en conséquence, ils subissent les lois et l'autorité¹.» L'auteur que nous citons ne prononce pas le mot de fiction d'exterritorialité mais il le *sous-entend*, car plus loin il ajoute : « Les Français en Orient ne sont pas *censés* être sur une terre étrangère, et il n'existe aucune raison de les soustraire aux lois qui les régissent dans la mère patrie. » La conséquence inévitable de cette théorie est la suivante : en vertu de la fiction d'exterritorialité, établie au profit de Français fixés en Orient, les lois françaises demeurent applicables à nos nationaux.

Mais, disons tout de suite que cette fiction d'exterritorialité se trouve à la fois contredite par l'histoire des capitulations et par les faits.

Il n'est pas bien sûr, en effet, que la Porte ait entendu consacrer par les capitulations une véritable *fiction d'exterritorialité*. Si, l'organisation ancienne des communautés européennes en quartiers autonomes ou fondiques² semble corroborer cette opinion, elle n'est assurément plus soutenable depuis la loi turque de 1867 sur la propriété foncière et le protocole de 1868, par lesquels la Porte affirme, avec l'*assentiment* des puissances européennes, l'*unité de son territoire* et l'intégrité de sa souveraineté territoriale.

Quels seraient, en second lieu, les résultats qu'entraîne

¹ Das consularwes die consularf in Or ; p. 318.

² Ou fondics ; en vieux français fonde ; funticus en latin barbare ; fontico en italien.

rait cette fiction d'extritorialité poussée à ses extrêmes conséquences ? Ce seraient les suivants :

1° *L'impossibilité pour les Européens d'entrer en relations d'affaires avec les populations environnantes, du moins de faire constater juridiquement leurs contrats.* En effet, si l'Européen est censé, en vertu de la fiction d'extritorialité, se trouver sur le sol de sa patrie, il ne peut en conséquence bénéficier de la règle : *Locus regit actum* dont dépendent toutes ses relations d'affaires avec les indigènes.

2° *L'impossibilité de se concilier avec l'article 428 du Code civil ainsi conçu :* « Sont également dispensés de la tutelle, les militaires en activité de service et tous autres citoyens qui remplissent, hors du territoire de la république, une mission du gouvernement. » Si, on admettait la fiction d'extritorialité, il faudrait admettre également que des personnes *réellement absentes* sont *légalement présentes*, et néanmoins dispensées, pour cette raison même, de la tutelle. Or, il est universellement admis, et l'article 428 ne laisse aucun doute à cet égard, que les personnes énumérées dans cet article sont dispensées de la tutelle. Il est donc nécessaire de rejeter, tout au moins dans cette hypothèse, la *fiction d'extritorialité*.

Nous sommes autorisés à conclure *qu'il n'existe pas*, comme l'a fort bien dit M. de Heyking, *de droit positif d'extritorialité, mais une série de droits exceptionnels que la théorie réunit autour d'un principe et comprend sous une expression collective.* « L'extritorialité, dit cet auteur, n'est pas un *droit concret*, mais une *somme*

de privilèges séparés. Plus loin, il termine par ces mots : « L'exterritorialité n'est pas une fiction, mais un principe de droit qui soustrait les personnes exterritoriales au pouvoir territorial et les subjugue à un pouvoir public exterritorial. *L'exterritorialité est, négativement, l'exemption du pouvoir territorial, positivement, la subjection à un pouvoir exterritorial* ¹. »

La nature de l'exterritorialité ainsi définie, il s'agit maintenant d'en rechercher *l'étendue*. Disons d'abord qu'elle est très variable. Ainsi, tandis que les ambassadeurs jouissent en Europe d'une exterritorialité restreinte, les consuls et les Européens en Orient jouissent d'une exterritorialité très étendue.

On a cherché à distinguer deux sortes d'exterritorialité : l'exterritorialité réelle et l'exterritorialité personnelle ². Un auteur a même parlé d'une exterritorialité *entière* et d'une exterritorialité *partielle* ³. Nous préférons adopter l'opinion de M. de Heyking ⁴ qui distingue l'exterritorialité *négative* et l'exterritorialité *positive* ; la première est reconnue aux ambassadeurs en Europe, la deuxième aux consuls et aux Européens en Orient. Cette dernière implique des droits positifs, tel que le droit pour les privilégiés d'exercer des actes de souveraineté sur le territoire d'un état étranger ; celle-là, au contraire, se résume

¹ L'exterritorialité, p. 37.

² Bar : Internat. priv. und Strafr., p. 154.

³ Harburger : Inland, p. 154.

⁴ Loc. cit., p. 39.

en diverses immunités, en un droit d'échapper à la souveraineté territoriale.

Telles sont les conséquences, au point de vue du droit public, de l'exterritorialité considérée non comme une fiction, mais comme une *somme de privilèges* tantôt négatifs, tantôt positifs.

Au point de vue du droit privé, les conséquences des deux théories ne sont pas moins divergentes. Tandis que le système de la fiction absolue d'exterritorialité aurait pour effet d'exclure en Orient l'application de la règle : *Locus regit actum* et les usages ou coutumes contraires à la loi française, la théorie que nous soutenons admet leur validité, sous l'unique condition qu'ils ne soient pas contraires aux dispositions d'ordre public français. Les consuls devront donc tenir compte, dans l'application de la loi et de la règle : *Locus regit actum* et des usages locaux, quand même ceux-ci ne seraient pas en harmonie parfaite avec les lois françaises.

La cour d'Aix a décidé, en application de ces principes, que la loi de 1807 sur le taux de l'intérêt légal n'était pas obligatoire en Orient, et que les parties pouvaient y déroger en stipulant des intérêts au taux autorisé par la loi ottomane.

Les principes ainsi dégagés, et la nature du droit d'exterritorialité ainsi définie et étudiée dans ses conséquences, il ne nous reste plus qu'à énumérer ci-après les privilèges dont ce droit se compose :

1° Privilèges en matière commerciale.

2° Privilèges en matière civile.

3° Immunités administratives.

4° *Privilèges de juridiction.*

Cette dernière catégorie de privilèges, encore accrue par les empiètements de la juridiction consulaire, a subi en Egypte quelques modifications, par suite de la réforme judiciaire. Nous les étudierons postérieurement, et nous arrivons maintenant à la discussion des 2 questions formulées plus haut.

Il n'est pas inutile de faire observer, tout d'abord, que la question des pouvoirs consulaires en matière mixte n'a *pas seulement un intérêt historique*. Son importance est encore actuelle, malgré la réforme judiciaire, qui a confié à des tribunaux spéciaux le jugement des procès mixtes.

En premier lieu, la question est restée intacte pour tous les procès mixtes en matière criminelle, dont le jugement n'a pas été enlevé aux juridictions consulaires. La réforme judiciaire, en second lieu, a toujours eu un *caractère provisoire* qu'attestent les documents diplomatiques. Si donc, elle venait à être dénoncée par les puissances signataires de la convention qui l'a sanctionnée, on retomberait, en matière de juridiction civile mixte, sous le régime des capitulations.

I. Les revendications de la Porte sur la nature des capitulations ne se sont pas manifestées *officiellement*, au grand jour d'un congrès ou d'une conférence internationale, mais elle se sont répandues par la presse. On a prétendu que les capitulations n'avaient jamais été que de simples lettres de privilèges, des *concessions gracieu-*

ses faites aux Français et à leurs protégés par divers sultans. La conséquence inévitable de cette théorie ne peut être que la suivante : la Porte pourra *révoquer* les dites concessions et mettre fin à sa tolérance, *quand il lui plaira*, quelle qu'en ait pu être la durée.

Les arguments développés à l'appui de cette opinion peuvent se ramener à *trois principaux*. On invoque tout d'abord, l'étymologie même du mot : capitulation. Cette expression, dit-on, signifie trêve ; or, qu'est-ce qu'une trêve, sinon une paix *essentiellement temporaire* ? On ajoute que cette définition se trouve corroborée par *l'esprit même du Koran* qui commande à ses adeptes une guerre perpétuelle contre les infidèles. Enfin, — et ce dernier argument est sans contredit *le plus décisif*, car il repose non plus sur des considérations de mots et des maximes religieuses, mais sur *le texte même des capitulations*, — on ajoute que les capitulations ont la forme de concessions gracieuses, consenties par le sultan, beaucoup plus que de traités internationaux et de contrats synallagmatiques. « Comme les expressions de cette lettre amicale, dit le préambule des capitulations françaises de 1740, font connaître le désir et l'empressement de S. M. à faire, comme par ci-devant, tous honneurs et ancienne amitié, jusqu'à présent maintenus, depuis un temps immémorial, entre nos glorieux ancêtres et le très magnifique empereur de France,.. non seulement nous avons confirmé, par ces présentes, les capitulations anciennes, mais, pour procurer encore plus de repos aux négociants et de vigueur au commerce, nous leur avons

accordé l'exemption du droit de mézétérié, de même que plusieurs autres points concernant le commerce et la sûreté des allants et venants¹. »

Il nous semble qu'on pourrait encore fortifier l'argumentation précédente par un dernier raisonnement. Les capitulations, pourrait-on dire, comme tous les traités en général, ne doivent point survivre à *l'état de choses* qui les a vu naître ni aux causes qui les ont occasionnées. En d'autres termes, les conventions diplomatiques, quelle que soit leur nature, ne doivent subsister que « *rebus sic stantibus* » ; elles contiennent, toutes sans exception, une *clause tacite de résolution* pour le cas où les conditions dans lesquelles elles ont été conclues viendraient à se modifier d'une *façon sensible*.

La théorie que nous venons de résumer se trouve exposée, plus ou moins explicitement, dans plusieurs auteurs de droit international que nous allons rapidement passer en revue.

— Théorie de la clausula « *rebus sic stantibus* ». — Bluntschli, en particulier, se montre sur ce point très catégorique : « L'obligation de rester fidèle aux traités, dit-il, a des limites, et les conventions n'ont qu'une *valeur dérivée*. Elles reposent sur le droit nécessaire et originel des états d'exister et de se développer². » M. Pradier-Fodéré est encore plus formel : « L'Etat, dit cet au-

¹ Législation ottomane ; tome V.

² Dr. int. cod., p. 269.

teur, pourra se déclarer dégagé même des dispositions d'un traité qui seraient devenues *incompatibles avec le développement nécessaire de son droit public* ¹ ? » Il cite l'opinion de Bluntschli à l'appui de sa théorie, et prétend que l'Etat, qui cherche à consolider son existence et à assurer son développement, doit pouvoir se dégager des liens qui l'unissaient à d'autres Etats à une époque où sa conduite était inspirée par des *principes tout différents*.

Il est vrai que le même auteur semble d'un avis tout opposé dans une des notes mises au bas de l'ouvrage de droit public de Fiore. Ce dernier soutient qu'une nation a toujours le droit de dénoncer un traité qui lui paraît injuste et qu'une génération ne peut lier les générations futures. « Il serait absurde, dit cet auteur, de soutenir que la génération présente a le droit de lier les générations futures, de les obliger à exécuter des conventions injustes et que la postérité d'une des parties contractantes puisse être sacrifiée à la postérité de l'autre ² ». C'est cette doctrine que M. Pradier Fodéré déclare fort dangereuse. « Elle ne tend à rien moins, dit-il, qu'à *rendre illusoires les traités*, à saper le respect dû à la parole jurée ³ ». L'auteur semble ajouter aussi que la légèreté avec laquelle on dénonce les traités est toute moderne. Nous ne croyons pas qu'elle soit aussi récente. Déjà, dans l'antiquité, Cicéron soutenait l'opinion qu'il est loisible à un

¹ Dr. int. pub. II, p. 924.

² Dr. int. pub., p. 488.

³ Note 1.

état de ne point remplir ses engagements « *par cela seul qu'ils lui portent plus de préjudice qu'ils ne sont avantageux à l'autre partie* ¹. » M. de Martens émet une idée analogue, quoique plus modérée, quand il dit que « le droit de propre conservation autorise la nation à s'écarter d'un traité qu'elle ne pourrait pas accomplir sans causer sa propre perte ². »

Nous retombons dans les affirmations catégoriques avec M. Hautefeuille. « Le traité inégal, dit cet auteur, ou même égal, contenant la cession ou l'abandon gratuit d'un droit naturel essentiel telle, par exemple, que l'indépendance même partielle, n'est pas obligatoire. La raison de l'inefficacité des transactions de cette nature, ajoute-t-il, est que les droits naturels de cette qualité sont inaliénables, qu'ils sont hors du commerce ³. »

Mais, *l'exposé scientifique et raisonné de la théorie* que nous discutons se trouve dans le traité d'Heffter sur le droit international de l'Europe : « Les nations et les souverains, dit-il, ne sont pas maîtres de leurs destinées au même point qu'ils le sont de celles de leurs membres ou de leurs sujets. Il est donc indispensable d'admettre la condition implicite « *rebus sic stantibus* ». Un autre auteur dit également : « Les traités cessent d'être obligatoires, lors du changement essentiel de telle ou telle circonstance dont l'existence était supposée nécessaire par

¹ De officiis I; 40.

² Pr. dr. des gens mod. de l'Eur. I, § 52.

³ Dr. et dev. des nat. neut. I, p. 10.

les deux parties, « *clausula rebus sic stantibus* » soit que cette condition ait été stipulée expressément, soit qu'elle résulte de la nature même du traité¹. »

Le restaurateur de cette théorie qui n'était pas, comme nous l'avons vu, inconnue de l'antiquité, fut Henri de Cocceji qui écrivit, au xvm^e siècle, une dissertation sur la *clausula rebus sic stantibus*².

Wattel s'est posé aussi la question que nous examinons : « On a proposé, dit-il, et agité cette question : Si les promesses renferment en elles-mêmes cette *condition tacite* que les choses demeurent dans l'état où elles sont, ou si le *changement survenu dans l'état de choses* peut faire une exception à la promesse et même la rendre nulle. » L'auteur conclut en ces termes : « *Il faut être très réservé dans l'usage de la règle...* Le seul état de choses à raison duquel la promesse a été faite lui est essentiel et le changement seul de cet état peut légitimement empêcher ou suspendre l'effet de cette promesse. C'est là le sens qu'il faut donner à cette maxime des jurisconsultes : *Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus*. »

Or, disent les partisans du système que nous critiquons, ne s'est-il pas produit, dans l'état politique de la Turquie, un changement notable par suite de son admission dans le concert européen ? Les capitulations, à supposer même qu'on les tienne pour de véritables traités,

¹ Klüber : Dr. Int., § 193.

² Exercit. cur. II, n. 15.

ont été conclues à une époque où la Porte vivait dans un isolement absolu qui a pris fin par l'entrée de cet état dans le concert des grandes puissances européennes. Celles-ci sont donc tenues, en conséquence, de renoncer à leurs anciennes prérogatives en Orient.

Il n'est pas besoin de dire que nous repoussons absolument cette théorie dite de la *clausula rebus sic stantibus*, comme nous rejetons le système dont elle est un des arguments. Nous ne comprenons pas pourquoi les nations ne seraient pas liées, au même titre que les particuliers, par leurs conventions. Quel serait en outre le *criterium* auquel on reconnaîtrait qu'il s'est produit dans l'état un changement susceptible de rendre un traité caduc ? Ce serait, en définitive, favoriser la mauvaise foi et provoquer des discussions insolubles, qu'd'admettre une théorie aussi vague et qui ne repose sur aucun principe de droit ni d'équité.

Nous préférons donc, malgré les raisons développées ci-dessus, soutenir que les capitulations sont de véritables traités, conventions synallagmatiques qui ne peuvent être modifiées que par le consentement réciproque des deux parties contractantes.

On s'abrite dans l'opinion contraire derrière l'étymologie du mot : capitulation. Que cette expression signifie trêve, nous n'en disconvenons pas¹, mais nous ajoutons bien vite qu'un argument étymologique est peu décisif,

¹ On a cependant soutenu, avec quelque apparence de vérité, que le mot capitulation dérivait de capitula.

et qu'ensuite ce mot capitulation, déguisant de véritables traités, ne fut employé que par *courtoisie et déférence pour la susceptibilité des sultans*.

L'esprit du Koran est-il, en second lieu, aussi exclusif qu'on veut bien le dire de tout traité entre croyants et infidèles? Nous ne le croyons pas, car le verset quatrième au chapitre IX dit sans réticence : « *Gardez fidèlement envers les infidèles les engagements contractés pendant toute la durée du traité.* » Un autre verset ajoute, dans un langage plus général et sous une forme plus voilée, « *Soyez fidèles au pacte de Dieu, vous qui l'avez conclu, ne violez point les serments que vous avez faits solennellement. Vous avez pris Dieu pour caution, et il sait ce que vous faites.* »

L'esprit du Koran et son texte même ne s'opposent donc point à la conclusion de traités entre croyants et infidèles.

Tous les arguments que nous venons de présenter sont plutôt des considérations tirées de la religion et du droit musulman que de véritables arguments. Nous allons maintenant développer ceux qui découlent du texte même des traités.

Il y a tout d'abord une *contre-partie*, dans le texte des capitulations de 1740, au passage que nous avons cité à l'appui de la première opinion et qui semblerait faire croire que ces capitulations sont émanées d'une concession gracieuse du sultan. « Il est parvenu à notre connaissance impériale, dit le préambule, *qu'il a été conféré sur ce point* entre ledit ambassadeur et les mi-

nistres de notre Sublime Porte. » L'article final des capitulations ajoute : « Conséquemment, tant que de la part de S. M. l'empereur de France et de ses successeurs, il sera constamment donné des témoignages de sincérité et de bonne amitié envers notre glorieux empire, pareillement de la part de notre M. I. je m'engage, sous notre auguste serment, soit pour notre sacrée personne impériale, soit pour nos augustes successeurs, que jamais il ne sera rien permis de contraire aux présents articles¹. »

Le passage que nous venons de citer témoigne qu'il a été conféré entre l'ambassadeur français et les ministres de la S. Porte, ce qui prouve clairement que les lettres patentes appelées capitulations ne sont pas simplement des traités unilatéraux, ou des concessions gracieuses octroyées par le sultan aux Français, mais des *conventions synallagmatiques discutées d'avance* entre les ministres de la S. Porte et l'ambassadeur de France « muni de pouvoirs suffisants. »

Enfin, en admettant même que les capitulations aient été primitivement des lettres de privilège, *leur nature aurait complètement changé* depuis le traité de paix de Paris, conclu le 26 juin 1802, entre la France et la Porte, dont l'article 2 est ainsi conçu : « Les traités ou capitulations qui, avant l'époque de la guerre, déterminaient respectivement les rapports de toute espèce qui existaient

¹ Loc. cit.

entre les deux puissances, sont entièrement renouvelés¹. »

D'autres traités ont été conclus, non moins explicites et non moins formels que le précédent : « Tous les droits, privilèges et immunités, dit l'article 1^{er} du traité de commerce du 25 novembre 1838, conclu entre la France et la Porte, qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments français par les capitulations et les traités existants, sont confirmés aujourd'hui et pour toujours². » Enfin, les articles du traité de 1838 ont été reproduits ou modifiés dans le traité du 29 avril 1860. L'article 1^{er} en particulier, que nous venons de citer, a été reproduit intégralement.

Nous concluons de cette discussion, que les capitulations ne sont pas des lettres de privilèges, retirables au gré du sultan, mais de véritables traités synallagmatiques obligatoires pour la Sublime Porte.

II. La seconde question posée en tête de ce chapitre peut se formuler ainsi : Les capitulations donnent-elles aux consuls français, en particulier, et aux consuls européens, en général, des pouvoirs de juridiction en matière mixte ?

En réponse à cette question un auteur a écrit ce qui suit : « La pratique des différents consulats a successivement introduit des modifications considérables qui ont complètement dénaturé la portée des traités. »

¹ Testa : Loc. cit.

² Martens : Traités 1838.

Nous allons voir si l'auteur, dont nous citons la phrase, n'a pas exagéré, et s'il y a eu *vraiment usurpation* par les consuls d'une juridiction mixte. Parlons d'abord de la :

Juridiction Civile Mixte.

I. *Entre Français et indigènes.* — « Si quelqu'un, dit l'article 26 des capitulations de 1740, avait un différend avec un marchand français, *et qu'il le fît comparaître devant le cadi*, ce juge n'écouterait pas leur procès si le drogman français ne se trouve présent, et si le drogman est occupé à quelque affaire pressante, ou différerait jusqu'à ce qu'il vienne. Mais aussi, les Français s'empresseront de le représenter sans abuser du prétexte de l'absence de leur drogman. »

Les mots : « *et qu'il le fît comparaître devant le cadi* » éveillent tout d'abord quelque doute sur la portée de ce texte. Si l'article, semble-t-il, prévoit cette hypothèse d'une citation à comparaître devant le cadi signifiée au Français défendeur, c'est qu'elle ne constitue pas la règle générale et qu'il se trouve à côté du tribunal indigène une autre juridiction compétente qui ne saurait être que la juridiction consulaire.

Nous ne croyons pas qu'il faille donner tant d'importance à une phrase incidente. Elle signifie seulement, ce nous semble, que l'indigène demandeur peut, s'il le préfère, s'adresser au consul étranger.

Ce texte nous paraît, au contraire, décisif contre la juridiction mixte des consuls ; il pose en principe la compétence du cadi ou de l'autorité locale et admet, comme tempérament, l'assistance au procès d'un interprète étranger dont la présence assurera le respect des droits de son compatriote.

C'est en ce sens, que fut rendu l'édit de juin 1778 qui réglemente la juridiction consulaire en Orient. « Nos consuls, dit l'article 1^{er} de l'édit, connaîtront, en 1^{re} instance des contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveraient *entre nos sujets* de quelque qualité et condition qu'ils puissent être ; nos dits consuls pourvoieront, chacun dans son district, à une bonne et exacte police entre nos dits sujets, négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leurs consulats. »

Ainsi, c'est bien dans le sens d'un refus de la juridiction mixte aux consuls, qu'un texte législatif, très rapproché et presque contemporain des capitulations, interprète l'article 21 de ces dernières.

Cette interprétation fut maintenue par la loi de 1836 qui fut une loi de procédure. Elle n'attribue aucune compétence nouvelle aux consuls, elle ne pouvait même pas en parler, puisqu'il s'agissait d'une compétence internationale réglée par les traités. Il n'en est donc question que dans l'exposé des motifs et dans les rapports aux Chambres. « Parmi les privilèges les plus appréciables pour les Français, dit le rapport de M. Parant à la Chambre des députés, il faut compter celui de n'être justiciables que de leur justice nationale, lorsqu'il s'agit

de différends *entre eux*¹... » Le même langage est tenu par le marquis de Barthélemy dans son rapport à la Chambre des Pairs² : « Messieurs, dit-il, un privilège qui se rait considéré comme exorbitant, partout ailleurs qu'en pays de chrétienté, est assuré par nos capitulations avec la Porte aux Français établis dans les Etats ottomans : c'est celui de n'être jugé, en matière civile et criminelle, que par nos consuls et d'après nos lois, *pourvu que les sujets turcs ne soient pas intéressés dans la contestation*³. »

Comment se fait-il alors qu'après des textes si fréquents et si formels, nos consuls aient eu la prétention de s'arroger une juridiction mixte en matière civile ? Constatons d'abord, avant de répondre, que l'état de choses, en cette matière, se résumait en Egypte avant la réforme judiciaire, par l'application la plus absolue de l'adage : « *Actor sequitur forum rei*. » Cette règle ne signifiait pas que le tribunal du défendeur connaîtrait seul de toutes les questions du procès, mais seulement qu'aucun étranger en Egypte ne pouvait être condamné par un autre tribunal que celui de sa nationalité.

Donnons quelques détails sur le sens et l'application

¹ Moniteur, 20 fév. 1836.

² Moniteur, 17 avr. 1836.

³ Plus récemment encore, en 1874, lors de la discussion du projet de convention sur la réforme judiciaire en Egypte, le duc Decazes disait à la Chambre des députés dans son exposé des motifs : « Pour les différends *entre étrangers et indigènes*, le privilège d'être déféré au tribunal consulaire n'existe point pour l'étranger. »

de cette maxime. En d'autres termes, disons suivant quelles règles d'attribution et de procédure étaient jugés en Egypte les procès mixtes avant la réforme judiciaire.

Nous n'insisterons pas, outre mesure, sur cette question qui n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique.

Le jugement des procès mixtes, en Orient, avait donné naissance à deux systèmes différents : le système des commissions mixtes, et cet autre qui pouvait se résumer dans la maxime déjà citée : « *Actor sequitur forum rei.* »

Tandis que le premier était généralement pratiqué en Orient, le second était propre à l'Egypte. Celui-ci, tout en étant moins défectueux que le système des commissions mixtes, ne laissait pas de présenter de graves inconvénients. Nous ferons donc, en même temps, l'étude de ce système et sa critique qu'on peut résumer sous trois chefs : 1° *Valeur de la juridiction consulaire mixte.* 2° *Difficultés et complications de procédure.* 3° *Difficultés en matière d'appel.*

I. On ne peut nier tout d'abord qu'il est difficile d'exiger d'un consul une impartialité absolue dans des procès où sont en jeu l'honneur et les biens d'un national. « Les consuls, a dit M. Renault, nous apparaissent plutôt comme des défenseurs que comme des juges de leurs nationaux, leur impartialité peut être soupçonnée¹. »

A ce premier grief, venait s'en ajouter un second qui

¹ Réf. jud. d'Eg.

se formule de la façon suivante : Les tribunaux consulaires dont la compétence est très étendue avaient-ils des connaissances suffisantes pour l'administration d'une justice internationale?

Sur ce dernier point, les travaux de la commission française, réunie en 1868, font foi que la justice rendue par certains tribunaux consulaires soulevait des plaintes unanimes.

II. La maxime : « *Actor sequitur forum rei* » ne signifiait pas, comme nous l'avons dit déjà, que le tribunal consulaire du défendeur *connaîtrait* de toutes les questions du procès, mais seulement qu'aucun étranger en Egypte ne pouvait être *condamné* par un autre tribunal que celui de sa nationalité.

En conséquence, le tribunal consulaire était incompetent pour connaître d'une *demande reconventionnelle* née au cours du débat. La même règle qui l'avait rendu compétent détruisait, en ce cas, ou plutôt limitait sa compétence. Le procès se trouvait donc fractionné et pour ainsi dire multiplié autant de fois qu'il engendrait de questions litigieuses.

La conséquence de ce vice de compétence était que *le défendeur ne pouvait obtenir une condamnation contre le demandeur*, si ce dernier n'y avait pleinement consenti en abdiquant le droit d'être jugé par le consul de sa nation. « Emanant d'un tribunal d'exception, établi sur un territoire étranger, dit M. de Clercq, ces sentences ne peuvent être exécutées contre le demandeur qui a

succombé, si celui-ci n'a pris l'engagement préalable de s'y soumettre. »

La cour d'Aix a jugé également, par arrêt du 30 juin 1863, que l'intervention d'un tiers au procès n'était pas valable.

Il fallait donc que le défendeur, s'il voulait obtenir condamnation contre le demandeur, introduisit une nouvelle instance devant le consul de son adversaire. Encore n'obtenait-il justice que si le second jugement confirmait le premier ; s'il lui était opposé, celui-ci demeurerait lettre morte faute d'exécution.

Supposons que le procès mixte se compliquât d'une *question d'état* ou d'une *question de propriété*. Il y avait alors lieu à une nouvelle instance devant un nouveau tribunal. Les questions de propriété, en particulier, étaient du ressort des tribunaux indigènes dont la compétence en cette matière fut consacrée, pour la dernière fois avant la réforme judiciaire, par l'article 2 de la loi turque sur la propriété foncière ainsi conçu : « Les étrangers sont directement justiciables des tribunaux ottomans, pour toutes les questions relatives à la propriété foncière et pour toutes actions réelles, tant comme demandeurs que comme défendeurs, même lorsque l'une et l'autre partie sont sujets étrangers. »

III. De nouvelles complications, des difficultés presque insolubles naissaient, si la sentence rendue par le tribunal consulaire était frappée d'appel.

Le moindre des inconvénients consistait dans la lenteur de la procédure et les frais qu'elle occasionnait. L'ap-

pel, en effet, devrait être porté devant une cour métropolitaine, devant la cour d'Aix, par exemple, si l'appel était français. On juge combien était long et coûteux un procès qui était, pour ainsi dire, à *double phase*, qui commençait en Orient pour se terminer en France, dans un Etat d'Europe ou du Nouveau Monde.

Ces complications n'étaient rien auprès des *conflits de juridiction* et des *injustices* qu'engendrait un tel état de choses. Prenons une *espèce* pour les rendre plus sensibles. Un Français, condamné par le tribunal consulaire, interjetait appel devant la cour d'Aix. Or, cet appel pouvait rester illusoire dans les circonstances suivantes. Supposons, en effet, que le Français ait été condamné dans un cas où l'article 30 de l'édit de juin 1778 autorise l'exécution provisoire nonobstant opposition ou appel, il était contraint d'exécuter sur le champ la condamnation, sauf son recours en appel. L'arrêt de la cour lui était-il par hasard favorable, il devait, pour recouvrer ce qu'il avait payé indûment, introduire une nouvelle instance devant le consul de son adversaire au procès. Or, le consul étranger pouvait, soit se retrancher derrière une fin de non recevoir, soit rendre un jugement contraire à la décision des juges d'appel. *Le conflit devenait alors insoluble*, et le Français devait renoncer à obtenir réparation *si ce n'est par la voie diplomatique*.

On avait imaginé, il est vrai, *deux tempéraments* à la règle de l'exécution provisoire : le premier consistait à ne l'accorder que sous *caution* ; on ne faisait en cela que se conformer à l'article 13 titre IX liv. 1^{er} de l'ordonnance

royale d'août 1681. Le second moyen d'éviter un conflit consistait, pour l'appelant, à faire des *défenses à exécution*. Mais, comme les délais nécessaires pour que la cour se soit prononcée sur la validité de ces défenses auraient rendu illusoire le bénéfice de l'exécution provisoire, il s'était établi, en France, une jurisprudence qui autorisait l'assignation à bref délai.

Il reste à dire quelques mots sur la loi appliquée par le tribunal consulaire investi de la connaissance d'un procès mixte en vertu de la règle : « *Actor sequitur forum rei*. » En principe, la loi applicable était la loi nationale du défendeur, mais, en fait, c'était devenu un usage général en Orient d'appliquer la loi française modifiée et complétée par les coutumes locales. Cependant, cet usage n'avait pas force de loi et le défendeur pouvait toujours exiger l'application de sa loi nationale.

Enfin, il faut signaler les inconvénients et les défauts de la règle : « *Actor sequitur forum rei* » en matière de contrats, et particulièrement dans les 2 hypothèses suivantes :

1° *Une convention était conclue entre deux Européens de nationalité différente*. La loi du contrat, peut-on dire, était la loi du défendeur dans le procès éventuel qui pouvait s'élever entre les parties au sujet de l'exécution de ce contrat. Or, l'une d'elles pouvait avoir grand intérêt à jouer dans ce procès le rôle de défendeur et par suite grand intérêt à ne pas exécuter ses obligations.

2° *Un contrat se formait entre plusieurs parties de nationalités différentes*. L'une d'elles assignait les autres en

exécution de ce contrat. Il y avait alors, dans cette hypothèse, plusieurs défendeurs de nationalité différente par suite plusieurs lois également applicables. Dans ce conflit de législation que devait faire le juge ?

Les règles de compétence et de procédure, dont il vient d'être question, s'introduisirent par suite du tempérament, admis par l'article 26, qui voulait que le tribunal local ne pût juger un procès mixte hors de la présence du drogman. Or, malgré l'obligation imposée aux étrangers de présenter ce drogman, les mauvais débiteurs négligèrent de le faire. L'indigène demandeur s'adressait alors au consul, pour réclamer l'exécution de cette condition, et souvent lui exposait du même coup son affaire. Souvent aussi, le consul édifié sur les droits de l'indigène, condamnait son administré à s'exécuter. De cette sorte, l'indigène évitait des lenteurs de procédure et bénéficiait, sans attendre, d'une sentence favorable à ses prétentions.

L'usage se généralisa, et les consuls prirent bientôt l'initiative de juger les procès mixtes, en invoquant les précédents.

Il ne faudrait prétendre, en rapportant les expressions équivoques de l'article 26 des capitulations « *qu'il le fit comparaître devant le cadi* », que les consuls sont au moins compétents pour juger les procès mixtes dans lesquels leurs nationaux sont demandeurs. Outre que, d'après le droit commun, la compétence du tribunal indigène doit surtout être reconnue dans les cas où les indigènes sont défendeurs, une phrase incidente ne saurait

modifier ni détruire une disposition aussi formelle que la suivante : « Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français..... le juge n'écouterà pas leur procès si le drogman français ne se trouve présent. »

Ce texte attribue donc bien, à n'en pas douter, la *compétence exclusive en matière civile mixte* au tribunal indigène, que le musulman soit ou non demandeur.

Il y a, dans les capitulations de 1740, un second article sur la juridiction civile mixte. C'est l'article 41 ainsi conçu : « Les procès excédant 4.000 aspres seront écoutés à mon Divan Impérial, et non ailleurs. » Cette disposition formelle fut méconnue, dit-on, par suite des difficultés pratiques qu'elle soulevait. « Aussi, dit un auteur, du consentement de la Turquie s'était établi *l'usage*, consacré plus tard par des *capitulations formelles*, qui transportait à nos consuls la juridiction appartenant primitivement au cadî et au tribunal de Constantinople ¹. »

Nous reconnaissons l'existence de l'usage, mais nous nions celle du consentement de la Turquie, et, plus encore celle des capitulations qui l'ont corroboré. Nous essaierons de démontrer, en traitant de la juridiction pénale mixte, qu'elles ne sont pas aussi formelles que le prétend cet auteur.

L'impossibilité pratique, dont il est ici question, fut aussi alléguée par la commission française nommée, en 1867, pour examiner les propositions de réforme du gou-

¹ Genton : Les capitulations ; p. 14.

vernement égyptien : « Ces usages, dit-elle, ne sont pas des abus, des actes arbitraires se modifiant avec les changements de chef de chaque agence ; ce sont des usages anciens, généraux, permanents, reconnus par le gouvernement égyptien dans la pratique et dans *divers documents officiels* ayant fait la base des législations promulguées par les nations européennes pour l'application des concessions qu'elles tenaient de la Porte ¹ ».

Il suffit, dans tout ce raisonnement, de s'attacher aux deux seules expressions suivantes : *pratique et documents officiels*. Nous ne nions pas qu'une pratique contraire aux capitulations se soit établie, vers 1850, en Egypte, mais nous prétendons qu'elle reposait sur une *tolérance* du gouvernement égyptien plutôt que sur une *reconnaissance formelle* émanée de la Porte et qu'en conséquence elle ne suffisait pas pour *abroger des traités*.

Quant aux *documents officiels*, auxquels la commission fait une *très vague allusion*, nous supposons que ce sont les capitulations formelles, dont parle M. Genton, et dont nous avons renvoyé plus loin la discussion.

II. *Entre étrangers de nationalités différentes*.— Cette seconde hypothèse d'un procès mixte, en matière civile, est réglée par l'article 52 des capitulations de 1740 : « S'il arrive, dit cet article, que les consuls et les négociants français aient quelque contestation avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il

¹ Docum. diplom. 1867,

leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à ma Sublime Porte, et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par devant les pachas, cadis, officiers ou douaniers, ceux-ci ne pourront les y forcer, ni prétendre en prendre connaissance ».

Ainsi, dans cette hypothèse seule d'un procès mixte, le tribunal local est compétent sans toutefois s'imposer aux parties. La Porte n'a jamais prétendu à la compétence exclusive de ses tribunaux ; elle n'a point protesté quand les étrangers, usant de la faculté qui leur était laissée par l'article 52, portaient leurs procès devant les juridictions consulaires.

Pour cette seconde espèce de procès, comme pour la première, la dévolution de l'affaire et l'attribution de la compétence avaient lieu suivant la règle : « *Actor sequitur forum rei.* » Il s'était formé, en Egypte, 17 juridictions consulaires qui se faisaient souvent une guerre sourde, usant de *représailles* les unes envers les autres. « Ainsi, les dénis de justice, dit un auteur, étaient si fréquents au consulat général de Grèce qu'un jour, à l'appel d'une cause intentée par un Grec contre un Français, le président Tricou fit approcher le demandeur et lui tint ce langage : « Allez dire à votre consul que lorsqu'il rendra la justice aux Français, je rendrai la justice à ses nationaux ¹ ». La réforme judiciaire ne pouvait avoir des résul-

¹ Réf. jud. ; p. 38.

tats plus désastreux que cette singulière juridiction consulaire.

Nous concluons donc, qu'en matière civile mixte, la juridiction consulaire n'était compétente que dans un seul cas : pour les procès où se trouvaient intéressés des étrangers de nationalités différentes.

Juridiction criminelle mixte.

Ici, nous ne distinguerons plus si le fait délictueux a été commis par un Français au préjudice d'un indigène ou d'un étranger. Les textes, en effet, ne prévoient qu'une seule hypothèse : le fait délictueux a été commis par un Français au préjudice d'un autre Français ; en un mot, *entre Français*. « S'il arrive quelque meurtre ou quelque autre désordre *entre les Français*, dispose l'article 45 des capitulations de 1740, les ambassadeurs et leurs consuls en décideront, selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard ». La compétence consulaire exclusive en matière de délits ou de crimes commis *entre Français* résulte évidemment de ce texte ; elle n'est du reste, qu'une conséquence nécessaire du principe d'exterritorialité consacré par les capitulations.

Si la compétence consulaire, dans cette hypothèse, résulte de l'article précité, il en résulte aussi, par *a contrario*, la compétence exclusive de la juridiction locale dans

toute autre hypothèse. En effet, celle-ci n'est dessaisie, en matière criminelle, que dans les cas où le fait délic-tueux s'est produit « *entre Français* » c'est-à-dire quand il a été commis *par un Français au préjudice d'un Français*.

On ne saurait objecter, contre l'article 15, l'article 65 des mêmes capitulations ainsi conçu : « Si un Français ou un protégé de France commettait quelque meurtre ou quelqu'autre crime et qu'on voulût que la justice en prît connaissance, les juges de mon empire et les officiers ne pourront y procéder *qu'en présence de l'ambassadeur ou des consuls ou de leurs substituts*, dans les endroits où ils se trouveront. » Ce texte, un peu obscur dans ces mots « qu'on voulût que la justice en prît connaissance », n'implique pas la compétence des consuls en matière criminelle mixte ; il confirme plutôt ce que nous avons dit, à propos de l'article 15, en faveur de la compétence des tribunaux ottomans. Toutefois, il admet la présence au procès de l'ambassadeur, des consuls ou de leurs substituts.

En résumé, le véritable sens de l'article 65 nous paraît être le suivant : Cet article établit au profit des Français poursuivis en matière criminelle les mêmes garanties que l'article 26 des mêmes capitulations établit en faveur des Français défendeurs en matière civile, savoir : *la présence au procès d'un drogman ou d'un agent de l'autorité française*. Il tranche une *question de procédure* plutôt qu'il ne pose une *règle de compétence*.

Le texte de l'article 65 ne contredit donc pas l'article

15. Celui-ci pose une règle formelle qu'on ne doit pas étendre au-delà de l'hypothèse prévue par lui.

Si, après cet examen des textes, nous recherchons quelle était sur ce point la jurisprudence française, nous verrons que, le 21 janvier 1836, le ministre de la justice disait à la Chambre des pairs dans un exposé des motifs : « La plus précieuse des prérogatives dont jouissent les Français établis dans le Levant et en Barbarie, celle de n'être pas justiciables des tribunaux turcs et d'être renvoyés devant leurs consuls *pour les délits ou les crimes qui n'attaquent aucun sujet ottoman*, continue de n'avoir d'autre résultat qu'une impunité aussi affligeante pour la justice que pour la morale publique¹. »

Ce texte, tout en confirmant ce que nous disions tout à l'heure, est trop restrictif, car il semble dire implicitement que la juridiction consulaire serait compétente si le fait délictueux s'était commis « *entre étrangers*. » La vérité se trouve dans une note dont M. Parant, que nous citons tout à l'heure, a cru devoir accompagner son rapport : « D'après l'article 15, dit-il, il n'y a lieu à l'action de notre justice que quand le crime a été commis à l'égard d'un Français et dès lors s'il s'agit d'un *crime commis sur un sujet de la Porte ou sur un étranger*, l'autorité locale reste chargée de la répression. C'est ainsi, ajoute-t-il, que l'entend M. de Martens. »

Cependant, l'usage, dont on a tant abusé en matière civile mixte, a également étendu, en matière pénale, la

¹ Moniteur, 21 janv. 1836.

concession résultant des traités. Toutes les fois que nos consuls ont réclamé la faveur de poursuivre un de leurs nationaux prévenu de crimes à l'égard d'un naturel du pays, il est sans exemple que cette faveur leur ait été refusée.

Certains auteurs voudraient faire de cette faveur un droit. Ainsi M. Gatteschi, dans son *Diritto ottomano*¹, prétend que l'article 5 de la capitulation autrichienne de 1718 contient une disposition qui donne au consulat autrichien la juridiction civile mixte, si le défendeur est autrichien. Cette interprétation est niée par un auteur qui nie également la portée qu'on a voulu donner aux capitulations danoises de 1715, à l'article 8 des capitulations suédoises de 1710, enfin, aux articles 4 des capitulations américaines et 8 des capitulations belges de 1839 dans lesquelles on a voulu voir la concession aux consulats étrangers d'une juridiction pénale mixte.

L'auteur, que nous avons cité, ne se contente pas seulement de nier la *portée du texte* de ces deux dernières capitulations, il en conteste aussi *l'authenticité*. Il se demande si le texte anglais des capitulations américaines et le texte français des capitulations belges sont conformes aux textes turcs, si le gouvernement ottoman les a connus et approuvés? Il conclut de la façon suivante : « Quoiqu'il en soit, ces deux capitulations, accordées à des états *qui n'ont presque pas de sujets dans l'empire ottoman*, n'ont pu servir de base légale à une extension de

¹ Page 26.

la juridiction consulaire pénale qui était *diamétralement opposée aux anciens principes* consacrés par toutes les législations antérieures¹. » Nous avouons que la première partie de l'argument nous laisse insensible ; nous ne voyons pas pourquoi la force et l'étendue d'un traité dépendraient du nombre des sujets d'une des nations contractantes. Une convention conclue par un petit état a, pour nous, la même valeur morale et juridique qu'un traité signé par un Etat plus puissant.

Il reste la dernière partie de l'argument qui nous semble plus décisive. Les capitulations américaines et belges, comme le dit l'auteur, contiennent un *renvoi*, une *allusion à des textes connus* plutôt que des *concessions nouvelles et expresses*. Or, quels peuvent être les textes objet de ce renvoi ? Sans aucun doute, les capitulations françaises de 1740. Il faut bien alors l'avouer, celles-ci sont *plutôt contraires que favorables* à la juridiction mixte, civile ou pénale.

On pourrait encore nous faire une dernière objection, et citer, à l'appui de la compétence consulaire en matière mixte, l'art. 52 du règlement de police de Saïd-Pacha ainsi conçu : « Le jugement et la punition des *crimes et des délits imputés à un étranger*, dont la prévention aura été justifiée par l'instruction préparatoire, seront à la requête du directeur de la police poursuivis devant la juridiction consulaire. » Ce texte, il est vrai, ne distingue pas si la victime du fait délictueux est ou non un étran-

¹ L'Eg. et l'Eur. par un ancien juge mixte, p. 120.

ger, mais nous demandons quelle autorité il peut avoir *en droit international*? Le régime des capitulations a été établi par un *traité* entre la France et la Porte. Celle-ci est demeurée suzeraine de l'Égypte qui ne peut, aux termes du firman d'investiture de 1841 « *conclure aucune convention, sans l'assentiment préalable de la Porte.* » Quelle autorité peut donc avoir un règlement de police rendu par un vassal qui n'a pas d'indépendance extérieure, si ce n'est une simple *autorité interprétative* des textes existants. Or, nous avons vu que ceux-ci étaient formels dans le sens d'un refus de la juridiction mixte aux consuls.

Nous concluons donc que, ni en matière civile, ni en matière pénale, les consuls n'eurent jamais aucun droit à la juridiction mixte. La meilleure preuve en est encore dans l'attitude que gardèrent longtemps les consuls européens. Ceux-ci, jusqu'au milieu du siècle présent, n'é mirent aucune prétention à la juridiction mixte ; c'est seulement sous le règne de Méhémet-Ali qu'ils s'associèrent dans des réclamations communes.

CHAPITRE IV

Tribunaux mixtes.

Leur nature. — Leur compétence. — Exécution de leurs sentences.

HISTORIQUE

« Les tribunaux indigènes paraissent avoir été indûment dessaisis, et le texte des capitulations a cessé d'être respecté. Si dès le début, le gouvernement égyptien avait réclamé contre ce déplacement de juridiction, il eût été difficile de passer outre. »

C'est par ces mots qu'un auteur appréciait, à l'époque de la réforme judiciaire en Egypte, les empiètements et les usurpations consulaires dont il a été question au chapitre précédent. Le même auteur ajoutait : « L'Egypte avait donc le droit d'invoquer, devant les puissances européennes, le *texte même des capitulations*, pour obtenir la

révision d'un état de choses introduit irrégulièrement par la coutume ¹. »

Les privilèges dérivant des capitulations ainsi étendues et dénaturées tendaient à constituer un état dans l'état, situation intolérable dont le vice-roi d'Egypte demanda à sortir, car sa province était particulièrement affectée par le mal.

Mais, il faut bien l'avouer, le Khédive s'y prit maladroitement, et *d'une façon très incorrecte*. Au lieu de réclamer la réforme des abus et la restitution pure et simple aux tribunaux locaux de la compétence en matière mixte que les consuls européens avaient usurpée, il voulut, par un vaste plan d'organisation judiciaire, établir l'uniformité de juridiction pour les indigènes et les étrangers et, par ce moyen, amener l'Europe à renoncer aux capitulations. Ainsi, l'exposé des motifs du projet de réforme Egyptien disait que le Khédive avait désiré « remplacer les garanties que les Européens trouvaient dans ce régime d'exception par la création d'institutions particulières dans lesquelles l'élément indigène et l'élément étranger étaient combinés. » Aucun des gouvernements qui se sont succédé en France, depuis sept ans, disait l'exposé des motifs français, n'a contesté au Khédive le droit d'organiser ses tribunaux sur de nouvelles bases, mais tous se sont élevés sur la portée que, dans les différentes phases des négociations, il a cherché à donner à la juridiction de la magistrature nouvelle.

¹ Merruau : Rev. des 2 Mond. 1876.

Ce désir, si expressément manifesté par le khédivé d’Egypte, de dénoncer les capitulations et ces démarches aux fins de conclure un traité avec les puissances européennes n’étaient-ils pas un peu incorrects, comme nous l’avons déjà fait remarquer, et *ne violaient-ils pas les droits suzerains du sultan* ? Nous croyons que les négociations de l’Egypte avec l’Europe, pour l’organisation de tribunaux mixtes, furent *des plus irrégulières*, comme contraires aux firmans qui ne laissent à l’Egypte aucune indépendance internationale et lui interdisent toute négociation de traités en lui imposant ceux de l’empire ottoman.

Ce sont les principes que rappelait dans une lettre au vice-roi d’Egypte le ministre du sultan : « Votre Altesse, écrivait-il, sait mieux que personne que, sauf les quelques privilèges établis en sa faveur, l’Egypte ne diffère en rien des autres provinces de l’Empire et, que *son administration ne peut entretenir des relations officielles directes avec les puissances étrangères...* Les voyages continuels en Europe du personnage qui prend le nom et le titre de ministre des affaires étrangères de l’Egypte, dans le dessein d’obtenir en faveur de celle-ci le changement des traités, de nouer à cet effet des négociations directes avec les puissances, constituent autant de *faits attentatoires* aux droits de la sublime Porte. »

Cet avertissement donné par le suzerain à son vassal n’eut pas d’effet, et les négociations continuèrent comme auparavant entre l’Egypte, d’une part, et d’autre part, les puissances européennes. Il y eut bien, au cours des dis-

cussions diplomatiques, des communications *quasi-officielles* faites à la Porte, mais l'Égypte ne s'effaça jamais derrière sa suzeraine.

C'est elle qui signa avec les puissances européennes, et particulièrement avec la France, la convention du 10 novembre 1874 relative à la réforme judiciaire et à l'organisation des tribunaux mixtes.

Nous sommes donc autorisés à conclure qu'il y eut *violation des droits suzerains de la Porte*, et que l'institution des nouveaux tribunaux égyptiens fut à la fois *inconstitutionnelle et contraire au droit international*, ainsi qu'au *texte du traité de Paris* développé par les firmans.

Ainsi fixés sur l'origine irrégulière des tribunaux mixtes, nous les étudierons au triple point de vue : de leur *nature*, de leur *compétence* et de l'*exécution de leurs sentences*, nous réservant de donner, comme en appendice, quelques détails sur les droits de propriété et d'hypothèque des Européens en Égypte.

I

Nature des tribunaux mixtes.

« La justice, écrit M. Merruau en parlant des tribunaux mixtes, est rendue *au nom du souverain territorial*. Rien

de plus juste. C'est une grande satisfaction donnée à la dignité et à l'amour-propre, d'ailleurs légitimes, de l'autorité ottomane ¹. »

Cette opinion est confirmée par l'exposé des motifs français qui dit, à propos de la nouvelle juridiction : « Les tribunaux à créer seront assurément des *tribunaux égyptiens*, en ce sens, qu'ils recevront leur *investiture* du Khédive, mais, par la manière dont ils seront constitués, par la nationalité de leurs membres, par la législation qu'ils sont chargés d'appliquer, ils seront, à vrai dire, des tribunaux européens. »

Les considérations par lesquelles s'achève cette citation sont des considérations sur le *caractère extrinsèque* des tribunaux mixtes, des appréciations sur leur valeur morale. Ce qu'il importe de retenir, ce qui est le *trait essentiel* de la nouvelle institution, c'est qu'elle a été une institution nationale.

Les tribunaux mixtes sont, par leur nature, des tribunaux locaux, des tribunaux égyptiens comme les appelle l'exposé des motifs français. Qu'on ajoute, si l'on veut, qu'ils sont chargés de rendre la justice à des étrangers, qu'ils sont constitués par la fusion ou plutôt par la juxtaposition d'éléments étrangers, ils n'en demeurent pas moins des tribunaux indigènes. Ils reçoivent, en effet, leur investiture du vice-roi d'Egypte au nom duquel ils rendent leurs sentences. Ce sont là, les *deux caractères distinctifs*, le critérium infaillible qui permettent de dis-

¹ Loc. cit.

tinguer une juridiction indigène et locale d'une justice internationale.

Nous déduirons, au chapitre de l'exécution des sentences des tribunaux mixtes, les conséquences qui découlent de la nature de cette juridiction.

II

Compétence des tribunaux mixtes.

I. *En matière pénale.* — Avant d'aborder l'étude de la compétence des tribunaux mixtes, remarquons que d'après l'article 7 de la convention internationale du 10 novembre 1874, « les consuls et vice-consuls, leurs familles et toutes les *personnes attachées à leur service*, ne sont pas justiciables des nouveaux tribunaux. » La nouvelle législation ne sera applicable ni à leurs personnes, ni à leurs maisons d'habitation ; le principe d'exterritorialité est donc conservé à l'égard des agents diplomatiques et consulaires et de leurs maisons.

Peut-on ranger parmi les personnes attachées au service des ambassadeurs ou consuls, dont parle l'art. 7 de la convention française, les interprètes et drogmans honoraires ? En d'autres termes, ceux-ci peuvent-ils prétendre au bénéfice des immunités consulaires réservées

par les conventions internationales sur la réforme judiciaire ?

Nous ne le croyons pas, car on ne peut qualifier d'attachés au service consulaire des interprètes et drogmans purement honoraires. Or, ce serait étendre l'exception prévue par la convention française, que d'y faire rentrer des personnes qui ne seraient pas chargées d'un *service effectif*. On dérogerait ainsi à la règle : *Exceptio est strictissimæ interpretationis*.

C'est ce qu'a décidé, du reste, un arrêt de la cour d'Alexandrie du 20 juillet 1876 ¹. Cet arrêt dit, en substance, que les conventions par lesquelles les diverses puissances ont adhéré définitivement à la réforme judiciaire ont confirmé les immunités et prérogatives consulaires, mais que celles-ci constituent une exception qu'on doit restreindre rigoureusement aux personnes visées par les conventions. Les interprètes et drogmans honoraires n'étant pas comptés parmi les officiers consulaires faisant partie intégrante du consulat, ne doivent pas, en conséquence, jouir des immunités diplomatiques.

La convention russe, en particulier, dit expressément que les interprètes et drogmans honoraires sont soumis à la juridiction mixte.

« Le vice-roi d'Egypte, disait l'exposé des motifs français, aurait voulu étendre à tout le droit pénal la compétence de la nouvelle magistrature. » Mais, les puissances européennes ne se laissèrent point convaincre ; il fallut

¹ Journ. dr. int. priv. 1876, p. 406.

borner la compétence des nouveaux tribunaux à la connaissance des *contraventions de simple police*, Le juge de ces contraventions, si elles sont à la charge d'un étranger, ne peut être qu'un magistrat étranger. L'article 6 du titre II du règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte dit en effet : « Seront soumis à la juridiction des tribunaux égyptiens, les poursuites pour contravention de simple police. »

C'est dans l'hypothèse que nous avons soutenue, la *seule concession faite aux tribunaux égyptiens*, la seule restriction apportée aux pouvoirs consulaires, puisque l'attribution aux tribunaux mixtes d'une compétence civile n'était qu'une restitution de la juridiction mixte que les consuls européens avaient usurpée.

Cette concession, il faut bien l'avouer, pour être unique et faite en peu de mots, n'en était pas moins dangereuse et imprudente. Le gouvernement égyptien, en effet, comme tout gouvernement oriental, multiplie à son gré et outre mesure les ordonnances et les arrêtés de police qu'il rend ainsi vexatoires pour les étrangers. On peut objecter, il est vrai, suivant les principes rigoureux du droit des gens, que le pouvoir local doit s'imposer à tous en matière de police. Mais, nous répondrons que les gouvernements européens se sont toujours méfiés, à bon droit, de l'autorité locale en pays musulman, en matière criminelle du moins. Le moment n'était donc pas encore venu de se dessaisir d'une garantie aussi précieuse que celle de la juridiction consulaire en matière de simple police, d'autant plus que le nombre des contraventions,

commises en Egypte par les Français, est relativement beaucoup plus considérable que celui des crimes et des délits. C'était donc, en un mot, abandonner à des tribunaux locaux la juridiction en matière criminelle.

De plus, si l'on veut bien observer que les tribunaux mixtes sont également compétents pour juger les crimes et les délits commis contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions, on verra qu'une simple contravention peut dégénérer souvent en délit et même en crime. Ainsi, l'huissier indigène, chargé d'assigner un Européen devant le tribunal mixte, instrumente parfois avec menaces et injures. Si, l'Européen indigné et justement provoqué maltraite l'officier judiciaire, le délit ou le crime dont il se rend coupable relèvera de la juridiction mixte.

Celle-ci jouit, en effet, outre sa compétence en matière de simple police, d'une compétence exceptionnelle en matière de délits et de crimes.

Elle est strictement limitée et ne s'applique qu'à des délits et crimes énumérés limitativement savoir : les crimes et délits commis directement contre les magistrats, jurés et officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions. L'art. 7 du titre II du règlement d'organisation judiciaire fait suivre cette indication d'une énumération détaillée. Enfin, l'article 9 du même titre ajoute : « Seront soumis à la juridiction des tribunaux égyptiens : les crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils seront accusés de les avoir commis

dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'un abus de ces fonctions. »

Ce même règlement, dont nous parlons, prévoit le cas assez fréquent d'un conflit entre la juridiction consulaire et celle des tribunaux mixtes. Quel sera le *criterium* auquel on reconnaîtra que l'injure ou la menace faites à un magistrat s'adressent au fonctionnaire ou à l'homme seulement? « En cas de conflit, dit l'article 23 du règlement, la question de compétence sera soumise à l'arbitrage d'un conseil composé de 2 conseillers ou juges désignés par le président de la cour et de 2 consuls choisis par le conseil de l'inculpé. » Mais, ce que le règlement oublie de dire, c'est la procédure à suivre par le tribunal des conflits, au cas d'un partage égal de voix dans son sein.

En résumé, la compétence des tribunaux mixtes en matière pénale s'étend :

1° *A toutes les contraventions de simple police :*

2° *A certains crimes et délits strictement énumérés par le règlement organique.*

La Porte ou plutôt le vice-roi d'Egypte ne se tint pas pour satisfait des concessions que lui avaient faites les puissances par la convention de 1874. Le 30 juin 1883, S. E. Chérif-Pacha, ministre des affaires étrangères égyptiennes, écrivait aux agents et consuls généraux ce qui suit : « Il fut décidé que les tribunaux mixtes auraient, dès leur installation, la connaissance de tous les crimes et délits commis contre les magistrats et officiers de justice ou imputés à eux-mêmes, dans l'exercice de leurs fonctions.

Le principe de la compétence des nouveaux tribunaux, dans les affaires criminelles, trouvait ainsi son application dès leur inauguration, et c'est l'extension de cette compétence à tous les crimes et délits où les intérêts mixtes sont en cause que le gouvernement de Son Altesse se croit justifié à réclamer aujourd'hui, en faveur d'une institution qui, depuis huit ans, fonctionne à l'entière satisfaction de tous les intéressés. » Dans une note annexée à la circulaire, le ministre insistait « sur la situation exceptionnellenient défavorable que la multiplicité de juridictions en matière pénale créait au gouvernement de S. A. dans l'accomplissement du devoir qui lui incombe, comme à tout autre gouvernement, de veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité publique ¹. »

Il faut remarquer cette expression « comme tout autre gouvernement » ; elle est une protestation non dissimulée, autant que légitime, contre la *situation inférieure et dépendante* dans laquelle l'Egypte se trouve placée, comme la Turquie, sa suzeraine, à l'égard des autres puissances. Elle est aussi une *revendication* de la compétence des tribunaux indigènes en matière mixte, compétence que nous avons vue avoir été nettement reconnue par les capitulations.

Le ministre égyptien déclare que le mal résultant de la multiplicité des juridictions consulaires ne fait que s'aggraver et qu'il exige l'adoption d'un remède efficace. « La justice consulaire, dit-il, quel que soit tout son bon

¹ Archives Diplom. : 1882-1883, p. 169.

vouloir, ne peut atteindre que très difficilement les auteurs des crimes et délits qui se commettent dans le pays. »

Les vices de la juridiction consulaire sont les suivants : *lenteurs et difficultés d'instruction ; incertitude sur la nationalité des coupables*, qui, dans l'intention de se soustraire à toute surveillance, ne se sont pas fait inscrire à leurs consulats ; *frais considérables* pour le plaignant et possibilité d'un appel devant une Cour métropolitaine éloignée ; *absence et impossibilité presque manifestes de poursuites d'office*, faute de fonds disponibles ; enfin, *impuissance du Gouvernement égyptien* vis-à-vis de fraudes commises par des européens à l'égard de services publics tels que : douanes, postes et télégraphes. « La réforme judiciaire d'Egypte, ajoutait S. E. Chérif-Pacha, accordée en matière de contraventions de simple police, ne fut *qu'ajournée* en matière de crimes et délits. » Plus loin le ministre *enjoint* aux puissances d'exécuter leurs *engagements* : « Le moment paraît donc venu pour les puissances, dit-il, de réaliser leur *promesse* et d'accorder aux tribunaux mixtes l'extension si nécessaire de leur compétence aux crimes et délits commis par des indigènes contre des étrangers et vice versa, comme aussi par des étrangers contre d'autres étrangers de nationalité afférente. »

Peut-être y a-t-il une *nuance d'exagération* dans les paroles du ministre égyptien. Jamais, les puissances n'avaient promis, d'une manière catégorique, cette extension de la compétence des tribunaux mixtes ; elles en

avaient plutôt laissé entrevoir la possibilité, si le fonctionnement de cette juridiction répondait à leur attente. La France, en particulier, n'avait fait aucune déclaration à cet égard.

Quoi qu'il en soit, nous ne croyons pas qu'aucune suite ait été donnée, par les puissances, à la circulaire de Chérif-Pacha. La compétence des tribunaux mixtes, en matière pénale, est donc restée *la même qu'en 1874*.

II. *En matière civile et commerciale.* — « Les tribunaux mixtes connaîtront seuls, dit l'article 9 du Règlement organique, de toutes les contestations en matière civile et commerciale entre indigènes et *étrangers* et entre *étrangers* de nationalités différentes, en dehors du *statut personnel*. »

Cette restriction était nécessaire, étant donné la dissemblance absolue qui existe entre le Koran, qui régit l'état des personnes dans l'empire ottoman, et les codes européens. Elle s'imposait donc, et néanmoins elle est regrettable, car elle peut être la source de lenteurs et de difficultés considérables. Qui empêchera, par exemple, un plaideur récalcitrant de soulever, au cours du procès, un incident sur une question d'état ? La juridiction mixte n'a plus alors qu'à se déclarer incompétente, en attendant la conclusion de cet incident.

Mais que faut-il entendre par « statut personnel ? »

Le gouvernement français, lors des négociations relatives à la réforme, voulait y faire rentrer les questions relatives à l'état civil, au régime matrimonial et successoral, et à la déclaration de faillite. Il échoua sur ce der-

nier point, car l'art. 4 du Code civil est ainsi conçu :
« Les questions relatives à l'état et à la capacité des personnes, au statut matrimonial, aux droits de succession naturelle ou testamentaire, aux tutelles et curatelles, restent de la compétence du juge du statut personnel. »

Cet article excluait donc les questions de faillite, cependant, le gouvernement français obtint, du gouvernement égyptien, que les questions de banqueroute frauduleuse ne seraient pas enlevées à la juridiction consulaire.

On peut se demander quelle loi sera applicable dans les questions relatives au statut personnel? M. Renault, dans sa brochure sur la réforme judiciaire, est d'avis que ce doit être la loi nationale du défendeur.

Il résulte de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire combiné avec l'article 6 des dispositions complémentaires qu'il faut absolument qu'une cause soit *mixte* pour pouvoir être soumise à l'appréciation des nouveaux tribunaux. On doit entendre par cause mixte, toute cause existant entre indigènes et étrangers ou étrangers de diverses nationalités ¹.

Toutefois, aux termes de l'art. 39 du Règlement judiciaire, les causes mixtes pendantes devant un consulat étranger, à l'époque de la réforme, purent être déferées aux nouveaux tribunaux, sous la double condition

¹ Cour d'Alex. 29 mars 1876, dans Journ. dr. int. pr., 1876, p. 394.

de la demande et du consentement de toutes les parties.

D'autre part, un jugement du tribunal mixte du Caire, du 1^{er} décembre 1884 ¹, a décidé que les tribunaux égyptiens sont compétents pour connaître de toute action intentée à un étranger qui se trouve en Egypte, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les actions réelles, personnelles ou mixtes.

La jurisprudence des tribunaux de la réforme est favorable à une *compétence très étendue*. Elle décide, en particulier, que les personnes morales, sociétés anonymes ou autres, dont le domicile légal est en Egypte, sont justiciables des nouveaux tribunaux. C'est ce qui résulte notamment d'un jugement du tribunal d'Ismaïlia du 3 mars 1877 : « Considérant, dit le tribunal, que la Compagnie de Suez défenderesse est domiciliée et a son *forum* extérieur en Egypte, que, par conséquent, bien que société anonyme, elle soit une personne internationale, elle doit être assignée en Egypte, même pour les affaires de droit maritime ²..... »

Cette jurisprudence se fonde sur les art. 13 et 14 du Code civil égyptien ainsi conçus : « Art. 13. — Tout sujet local pourra être cité devant les tribunaux du pays à raison des obligations par lui contractées, même en pays étranger. — Art. 14. — Il en sera de même des étrangers qui se trouvent dans le pays. »

¹ Journ. 18 janvier 1884.

² Journ. dr. int., 1878, p. 168.

Par un jugement du 22 février 1877, le tribunal d'Alexandrie a décidé qu'il résultait de la combinaison de ces deux articles que, pour citer en justice un étranger devant le tribunal égyptien, non seulement il n'est pas nécessaire d'être égyptien, mais qu'il n'est pas même nécessaire d'avoir une résidence en Egypte. Un étranger peut être traduit devant les tribunaux égyptiens même pour obligations contractées à l'étranger, à la seule condition de se trouver dans le pays. Bien plus, il suffit que le demandeur soit domicilié en Egypte pour pouvoir y appeler le défendeur, même non domicilié¹.

Toutes ces déductions nous semblent découler légitimement et rigoureusement de l'art. 14 précité, et nous trouvons que la jurisprudence égyptienne en fait une exacte application quand elle décide que « les tribunaux mixtes sont aussi compétents pour connaître de toute action dérivant de contrats passés en Egypte, alors même que l'étranger défendeur a quitté l'Egypte². »

Nous partageons également les conclusions d'un jugement du tribunal d'Alexandrie, en date du 29 avril 1876³, qui a décidé très justement, que, pour déterminer la compétence des tribunaux de la réforme, à raison des personnes, il faut n'envisager que les parties qui ont un droit sérieux à faire valoir ou à protéger, si on a mis en cause un *tiers* qui est absolument indifférent à la question

¹ Journ. dr. int. pr., 1878, p. 178.

² Jur., 18 janvier 1884.

³ Journ. dr. int. pr., 1876, p. 396.

litigieuse, il est manifeste qu'il n'a été appelé que pour soustraire la partie sérieusement engagée à ses juges naturels, et, dès lors, en présence d'intérêts qui ne regardent que des étrangers de même nationalité, le tribunal doit se déclarer incompétent.

Il reste à préciser ce que l'art. 9 du règlement d'organisation judiciaire entend par ce mot : *étrangers*. Comprend-il tous ceux qui ne sont pas indigènes?

Nous croyons que ce mot a un sens plus restreint, qu'on doit l'entendre *subjectâ materiâ*. On doit éliminer, tout d'abord, les sujets des puissances qui n'ont pas pris part à la réforme judiciaire. Le règlement, dont l'art. 9 fait partie, a fait l'objet d'une convention internationale. Il ne faut donc pas l'appliquer indistinctement à tous les étrangers, mais seulement à ceux dont les gouvernements ont pris à sa rédaction une part officielle.

La 1^{re} chambre du tribunal d'Alexandrie a décidé en outre que le mot « étrangers » ne s'entend que des étrangers qui, avant la réforme judiciaire, relevaient de leurs consulats, et n'étaient pas justiciables des tribunaux locaux.

Nous partageons pleinement cette opinion, mais nous ne craignons pas d'avouer qu'elle a été contredite par un jugement de la deuxième chambre de ce même tribunal d'Alexandrie ¹.

Il est donc nécessaire qu'une cause soit mixte, c'est-à-dire, s'agite entre indigènes et étrangers ou étrangers de

¹ Journ. dr. int. pr., 1876, p. 401.

nationalités différentes, pour qu'elle soit de la compétence des tribunaux mixtes.

Toutefois, ces derniers sont compétents pour régler les contestations qui pourraient s'élever entre avocats et clients de même nationalité, au sujet d'honoraires dûs pour procès plaidés devant la juridiction mixte. L'art. 181 du règlement judiciaire dit en effet : « A défaut d'accord entre les parties et de conventions entre elles, le montant des honoraires sera fixé par le juge devant lequel l'affaire a été plaidée..... »

La cour de cassation, par un arrêt de rejet du 28 février 1883 ¹, a reconnu la légalité et la portée de cet article : « Attendu, dit la cour, que l'art. 181 du règlement judiciaire pour les tribunaux mixtes d'Egypte, porte qu'à défaut d'accord entre les parties et de conventions entre elles, le montant des honoraires dûs aux avocats sera fixé par le juge devant lequel l'affaire a été plaidée ; que cette disposition a été proposée par la Cour d'appel d'Alexandrie, et rendue exécutoire par le gouvernement égyptien, en vertu de l'art. 37 du règlement d'organisation judiciaire promulgué en France en exécution de la loi du 17 déc. 1875 ; que, préparée avec le concours des magistrats français siégeant dans les tribunaux mixtes et acceptée par le gouvernement égyptien, cette disposition a reçu l'assentiment du gouvernement français..... »

Il nous reste à résoudre la question suivante : Les tribunaux mixtes peuvent-ils déroger aux règles de compé-

¹ Journ. dr. int. pr., 1883, p. 136.

tence établies par le règlement judiciaire et connaître d'affaires qui ne seraient point mixtes, mais qui leur seraient soumises par des parties qui renonceraient d'un commun accord, soit à la juridiction locale, soit à la juridiction consulaire ?

Nous n'hésitons pas à répondre par la négative, et nous partageons pleinement, sur ce point, l'opinion du tribunal mixte du Caire. Par un jugement du 4 février 1888 ¹, celui-ci déclarait que si les parties peuvent déroger, d'un commun accord, à l'ordre des juridictions, les tribunaux mixtes, lorsqu'ils sont appelés à statuer sur la validité d'une convention de ce genre, ne sauraient consacrer un tel accord intervenu *au mépris des traités internationaux* par lesquels leurs attributions sont déterminées, sans commettre une usurpation de pouvoirs.

« Les tribunaux mixtes connaîtront aussi, ajoute l'article 9, de toutes les actions réelles immobilières entre toutes personnes même appartenant à la même nationalité. » La règle qui vient d'être posée est singulièrement restreinte par l'article 12 ainsi conçu : « Ne sont pas soumises à ces tribunaux les demandes des étrangers contre un établissement pieux en revendication de la propriété d'immeubles possédés par cet établissement, mais ils seront compétents pour statuer sur la demande intentée sur la question de possession légale, quels que soient le demandeur ou le défendeur. » Enfin, l'article 13 dispose : « Le seul fait de la constitution d'une hypothèque en fa-

¹ Jur., 23 février 1888.

veur d'un étranger sur les biens immeubles, quels que soient le possesseur et le propriétaire, rendra ces tribunaux compétents pour statuer sur la validité de l'hypothèque et sur toutes ses conséquences, jusques et y compris la vente forcée de l'immeuble ainsi que la distribution du prix.

Il ressort de ces trois articles que la compétence des tribunaux mixtes est absolue en matière réelle immobilière ainsi qu'en matière hypothécaire. Toutefois, nous avons parlé d'une restriction qu'y apportait l'article 12, nous croyons même qu'elle est considérable, comme nous allons essayer de le démontrer.

Les biens des établissements religieux, dont il est question dans l'article 12, portent en Egypte le nom de Wakfs qui, en arabe, signifie : arrêt ou inaliénabilité. Le wakf est donc un bien inaliénable, mis en dehors du commerce par la volonté de son propriétaire qui en a fait don à un établissement pieux, le plus souvent à une mosquée. Parfois, le donateur se réserve la jouissance du bien donné ; c'est alors moins par sentiment pieux qu'il agit et pour faire œuvre pie, que pour mettre sa fortune immobilière à l'abri de la confiscation.

Il est, en effet, de droit en Orient, que le souverain a, sur toutes les terres de son empire, un domaine éminent ; ses sujets n'en ont reçu, comme par une sorte de concession, qu'une propriété précaire, utile, très analogue à la propriété bonitaire des Romains.

Cette donation de nue-propriété, dont il est question, empêchait le donateur de céder sa jouissance, mais, par

un procédé très habile, on arrivait à un résultat analogue. Le donateur s'engageait, pour lui et ses ayants-cause, à payer une rente à l'établissement donataire, moyennant quoi, il était autorisé à transmettre sa jouissance sur le bien wakf. Ainsi, persiste de nos jours, sous une forme presque identique, la censive de l'ancien droit dont il faut chercher l'origine, suivant l'opinion la plus répandue, dans une dation suivie d'une rétrocession à titre précaire et d'une jouissance effective, moyennant une prestation annuelle de rente.

Les donations à titre de wakf sont, en Egypte, très anciennes ; elles comprennent des biens d'une étendue et d'une importance considérables, car, depuis l'établissement de l'islamisme, tous les princes, Ibrahim-Pacha en particulier, ont tenu à honneur de fonder des mosquées et de les doter généreusement. Méhémet-Ali, seul, en dépouilla un grand nombre, laissant à quelques-unes la rente destinée à masquer cette confiscation.

Aussi, M. Giaccone, délégué italien à la commission internationale du Caire de 1869, disait-il pour combattre la restriction relative aux wakfs : « Une grande partie des propriétés de l'Egypte sont, ou ont été entre les mains de l'administration des wakfs ; il resterait donc peu à juger, en matière immobilière, au tribunal nouveau ¹. »

Les inconvénients et l'importance de la restriction apportée à l'article 12 s'accroissent, si l'on considère que la constitution d'un wakf peut s'opérer *sans formalités* :

¹ Proc. verb., séance 6 nov. 1869 ; p. 17.

sous seing privé, par testament et même verbalement en présence de témoins. Le propriétaire d'un immeuble litigieux peut donc, pour échapper à la juridiction des tribunaux mixtes, le constituer en wakf.

Le danger est d'autant plus à redouter, qu'il n'y a pas de rôle des propriétés données en wakfs. C'est en vain, que M. Tricou a réclamé contre cette lacune¹; aujourd'hui, les biens wakfs n'ont pas encore été déterminés quant à leur étendue.

Concluons que la restriction apportée à l'article 9 par l'article 12 du règlement organique anéantit presque entièrement sa portée.

Les articles 10 et 11 du même règlement soulèvent des controverses et des difficultés qui paraissent insolubles : « Le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et des membres de sa famille, dit l'article 10, seront justiciables des tribunaux mixtes dans les procès avec les étrangers. » L'article 11 ajoute : « Les tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées à un *droit acquis* d'un étranger par un acte d'administration. »

L'interprétation de ces 2 articles a donné lieu, comme nous l'avons fait pressentir, à des discussions et à des difficultés, tant de la part du gouvernement français que de la part du gouvernement égyptien. C'est qu'en effet, l'ar-

¹ Proc. verb., séance 15 déc. 1869; p. 46.

ticle 11, au lieu de formuler un énoncé de principes et d'interdire aux tribunaux mixtes tout empiètement sur le domaine administratif, en les obligeant à se déclarer incompétents dans tous les cas, se borne à édicter qu'ils ne pourront interpréter, ni arrêter l'exécution d'une mesure administrative. D'après nous, et certainement aussi d'après le gouvernement égyptien, les nouveaux tribunaux ne sont institués que pour statuer sur les procès civils et commerciaux dont la connaissance leur a été attribuée. En d'autres termes, les tribunaux mixtes ne peuvent apprécier que les actes *purement civils* du gouvernement égyptien, sans pouvoir connaître de ceux qui ont un caractère administratif ou gouvernemental. Malheureusement, cette distinction est plus facile à faire en théorie qu'en pratique, surtout en Egypte où l'état s'incarne en la personne du souverain, d'une façon si intime, qu'il est souvent difficile de distinguer si l'acte émane du souverain ou du simple particulier.

En tous cas, nous rejetons l'opinion de M. Charmes qui interprète l'article 11 de la façon suivante : « Il signifie, dit cet auteur, que les tribunaux mixtes seront compétents en cas d'excès de pouvoir des agents du gouvernement à l'égard d'un étranger. ¹ »

L'interprétation donnée par le gouvernement français nous semble de tous points plus exacte : « Nous avons jugé, disait-il, par une dépêche du 19 juin 1875, que l'article 11 du règlement organique, assez obscur dans

¹ Revue des 2 Mond., 1876.

ses termes, avait pour objet de séparer le contentieux administratif de la juridiction civile et commerciale attribuée seule, dans notre pensée, aux nouveaux tribunaux.

Dans une dépêche postérieure, en date du 15 novembre 1875, il précisait sa pensée et rejetait toute idée d'attribuer aux tribunaux mixtes la connaissance des excès de pouvoir dont l'administration égyptienne pourrait se rendre coupable : « La juridiction des nouveaux tribunaux, disait-il, ne saurait s'étendre jusqu'à leur conférer la faculté de consacrer la légalité des taxes, contributions ou impôts qu'il pourrait convenir à l'administration égyptienne d'établir. L'action des gouvernements étrangers pourra toujours s'interposer pour obtenir la cessation ou la réparation d'actes contraires, soit aux stipulations des traités, soit aux prescriptions du droit des gens dont les nationaux auraient à souffrir de la part du gouvernement égyptien et de ses agents. »

Les autres puissances européennes insistèrent pour qu'il fût entendu, que l'organisation des nouveaux tribunaux ne changeait en rien la situation respective de l'Égypte et des puissances, que ces dernières n'acquiesçaient par elle « aucun droit d'intervention dans l'administration intérieure de l'Égypte, aucun pouvoir de léser l'autonomie de ce pays en matière financière », mais qu'elles conservaient, « en vertu du droit conventionnel, la faculté d'y protéger leurs nationaux contre l'établissement de certaines taxes. » Elles ajoutaient que cette protection s'exercerait uniquement, à l'avenir comme dans

le passé, par des moyens *purement diplomatiques*, « tout empiètement des nouveaux tribunaux sur le domaine administratif » devant être sévèrement arrêté.

Il n'appartenait donc pas aux tribunaux mixtes, après cette interprétation unanime et officielle des articles 10 et 11 du règlement par les puissances signataires de la convention qui l'a mis en vigueur, de leur donner un sens et une portée arbitraires. La cour d'appel d'Alexandrie s'est néanmoins arrogée le droit de contrôler, d'interpréter et souvent d'arrêter l'exécution d'une mesure administrative en s'appuyant sur l'article 12 du Code civil ainsi conçu : « Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme du corps de la magistrature et, au besoin, sur sa proposition. »

Nous avons peine à comprendre, par quels détours de raisonnement, la Cour a pu trouver qu'il fut question, dans cet article, de contrôle et de coopération à l'administration égyptienne exercés par les membres des tribunaux mixtes. Nous n'y voulons voir qu'une obligation, pour le gouvernement égyptien, de requérir l'avis, et même l'avis conforme de la magistrature, avant d'opérer un changement dans la législation des tribunaux mixtes.

Quoi qu'il en soit, les *conflits* en cette matière furent nombreux entre le gouvernement égyptien et la juridiction mixte. Il y a bien un arrêt de la cour d'Alexandrie, en date de 1880, qui semble vouloir réformer sa jurisprudence antérieure, et reconnaître qu'elle est incompétente pour juger une loi d'administration, mais cet unique arrêt n'a pas suffi à changer la jurisprudence établie.

Les conflits dont nous parlons atteignirent parfois des proportions considérables, et la crise fut souvent à l'état *aigu*. On vit même le gouvernement égyptien et la juridiction mixte se défier et se combattre, usant chacun de représailles, comme deux pouvoirs égaux en autorité, les tribunaux refusant de se déclarer incompétents dans une affaire de contentieux administratif, le gouvernement déclarant qu'il n'accorderait pas d'exécution à la sentence rendue.

Ainsi, par un arrêt, du 20 juillet 1876, la Cour d'Alexandrie déclarait : « La justice prononce ses arrêts dans la pensée que le gouvernement en assurera l'exécution objective. Si cette garantie d'exécution manque, et si elle manque par le fait, par la faute, ou par la volonté du gouvernement lui-même, la justice doit suspendre le cours de ses arrêts, jusqu'à rétablissement de la garantie qui est la base pratique de ses décisions ¹. »

III

Exécution des sentences des tribunaux mixtes.

Les tribunaux mixtes, avons-nous dit, sont, par leur nature, des tribunaux égyptiens, des tribunaux nationaux.

¹ Journ. dr. int. pr., 1876, p. 402.

Aussi, sommes-nous étonnés de lire dans un auteur que « les magistrats de la juridiction mixte étaient délégués, auprès du gouvernement égyptien, pour exercer un droit qui appartenait aux puissances, en vertu des capitulations et des usages ¹. » Dans l'opinion de cet auteur, les tribunaux mixtes seraient des tribunaux *internationaux*, tenant leur autorité des puissances et non du Khédive.

Nous croyons avoir démontré qu'il en était autrement, et nous avons posé un principe tout différent dont il reste à déduire les conséquences.

Les tribunaux mixtes étant des tribunaux nationaux, il n'y aura pas besoin, pour que leurs sentences deviennent exécutoires, d'un contrôle ou d'une révision par la justice indigène. Celles-ci sont, en effet, rendues au nom du Khédive et, par suite, exécutoires de plein droit, en dehors de toute immixtion consulaire et de tout contrôle administratif. « L'exécution des jugements, dit l'article 18 du règlement organique, aura lieu en dehors de toute action administrative, consulaire ou autre, sur l'ordre du tribunal. Elle sera effectuée par les huissiers du tribunal, avec l'assistance des autorités locales, si cette assistance devient nécessaire, mais toujours en dehors de toute ingérence administrative. »

L'officier de justice, chargé de l'exécution par le tribunal, est obligé d'avertir les consuls du jour et de l'heure de l'exécution, et ce à peine de nullité et de dommages-intérêts contre lui. Le consul, ainsi averti, a la faculté de

¹ Charmes : Rev. des 2 Mond. ; nov. 1880.

se trouver présent à l'exécution, mais en cas d'absence, il peut être passé outre.

Notons avec soin que l'article 18 exclut, avec la même rigueur, l'immixtion consulaire et l'ingérence administrative. Les tribunaux mixtes s'en sont emparés, avec empressement, pour se poser, dans certaines circonstances, en adversaires du gouvernement. Le pouvoir judiciaire s'égalait donc au pouvoir exécutif, dans un pays où la division des pouvoirs est inconnue et semblerait dépaylée. Cette lutte avait pour conséquences des conflits rendus insolubles par l'absence d'un tribunal qui pût les trancher sans appel.

Tous les auteurs sont unanimes à proclamer que la juridiction mixte s'arrogea souvent des droits souverains, et voulut s'immiscer dans des questions d'administration qui n'étaient pas de sa compétence. « Pour être impartial, écrit M. Martens, il faut bien reconnaître que souvent les tribunaux mixtes ont empiété sur les droits de souveraineté du Khédive. Ils ont déclaré tel impôt illégal, et forcé le gouvernement du Khédive à rendre aux contribuables, soi-disant lésés, la somme perçue et à payer des dommages-intérêts. Ces tribunaux ont rendu des jugements contre la personne même du Khédive, contre l'état et contre les autorités administratives qui avaient agi dans l'exécution de leurs devoirs légaux ¹. » L'aveu fait par un ancien juge mixte n'est pas moins explicite : « Les tribunaux mixtes, dit-il, se sont arrogé une souve-

¹ Op. cit. ; *suprà*.

raineté partielle, un pouvoir suprême et supérieur à celui du Khédive en admettant l'exécution forcée de leurs jugements contre l'état et la personne du souverain ¹. »

L'institution des tribunaux mixtes, d'abord établie pour 5 ans, a déjà été prorogée trois fois pour le même laps de temps, en dernier lieu, par un décret khédivial du 31 janvier 1889. Le gouvernement hellénique, par exception, n'a accepté qu'une prorogation d'une année. La prorogation s'est faite sur les mêmes bases et dans les mêmes limites de juridiction que l'organisation elle-même des tribunaux mixtes.

¹ Loc. cit.

APPENDICE

I

Droits de propriété des Français en Egypte.

Il régna longtemps, en Orient, une assez grande incertitude sur le point de savoir si les Européens pouvaient y posséder des immeubles.

Les capitulations, on ne peut le nier, sont *muettes* sur ce point ; il faut même avouer que l'ordonnance royale du 3 mars 1781 est favorable au droit de propriété des Européens, puisqu'il défend aux Français d'acquérir, dans les échelles du Levant et de Barbarie, aucun bien-fonds et immeuble « autres que les maisons, caves, magasins et autres propriétés pour leur logement et pour leurs effets et marchandises. »

A défaut d'autorisation légale et expresse, il y régnait donc une *assez large tolérance*. En 1856 seulement, la concession fut faite expressément par un paragraphe spécial de la charte comme sous le nom de Hatti-Humaïoun ainsi conçu : « Comme les règles qui régissent l'achat, la vente et les dispositions des propriétés immo-

bilières sont communes à tous les sujets de mon empire, il pourra être permis aux étrangers de posséder des propriétés foncières dans mes Etats, en se conformant aux lois et aux règlements de police. Des notes furent échangées, en 1862 et 1863, entre la Porte et les puissances européennes, pour la régularisation du droit de propriété des Européens en Turquie. Elles aboutirent au protocole de 1868.

Ce protocole n'eut *qu'une influence de très courte durée* sur la propriété européenne en Egypte, car il fut *remplacé*, lors de la réforme judiciaire, *par les dispositions du Code civil égyptien* sur la propriété. « Les étrangers, disait l'art. 1^{er}, sont admis, au même titre que les sujets ottomans et sans autre condition, à jouir du droit de propriété des immeubles urbains ou ruraux dans toute l'étendue de l'empire, à l'exception de la province de l'Hedjaz, en se soumettant aux lois et règlements qui régissent les sujets ottomans eux-mêmes, comme il est dit ci-après. » L'art. 2 ajoutait : « Les étrangers, propriétaires d'immeubles urbains ou ruraux, sont en conséquence assimilés aux sujets ottomans, en tout ce qui concerne leurs biens immeubles. » Cet article avait pour but :

1° De les obliger à se conformer aux lois et règlements de l'empire ottoman ;

2° A payer les charges et les contributions foncières ;

3° De les rendre justiciables des tribunaux ottomans pour toutes les actions réelles immobilières.

La concession du sultan eut, dès son origine, force de loi en Egypte, en vertu du firman d'investiture de 1841, qui stipule expressément « que les lois ottomanes recevront leur exécution, sous tous les rapports, dans la province d'Egypte ».

Bien avant cette époque, Méhémet-Ali avait accordé, de sa propre autorité, des terres domaniales à des Européens, qui n'avaient du reste pu les conserver longtemps, à cause du système fiscal ou de solidarité que ce prince avait inauguré en Egypte.

Mais, l'acte impérial de 1856 transforma en droit, pour les Européens, ce qui auparavant n'était pour eux qu'une concession gracieuse. Néanmoins, depuis le règne d'Ibrahim-Pacha, les Européens purent se plaindre de mille vexations et d'obstacles nombreux à l'acquisition de nouvelles propriétés. « Toutes les entraves possibles, dit M. Gavillot, sont apportées pour la transmission de propriétés foncières entre les mains des étrangers; si le gouvernement est prévenu à temps d'une transmission entre européens et indigènes relative à un immeuble, les menaces des agents égyptiens, envers le vendeur indigène, empêchent la vente de s'accomplir. Si la vente a été conclue, à son insu, par acte sous seing privé, et qu'il n'y ait pas de dédit possible, il s'oppose, par tous les moyens en son pouvoir, à la délivrance du hogget ou titre définitif de propriété ¹. »

Si le tableau tracé par ces lignes est un peu exagéré,

¹ Les capitulations; p. 246.

il contient, du moins, beaucoup de vérité et l'on peut conclure, sans témérité, que la propriété européenne, en Egypte, est encore aujourd'hui très précaire et très incertaine. Il est vrai que la juridiction mixte, compétente en matière réelle immobilière, peut la protéger par ses arrêts, il est vrai également qu'une *certaine publicité*, tant pour les transmissions de propriétés foncières que pour les constitutions d'hypothèques a été inaugurée par les nouveaux codes égyptiens, mais il ne faut pas prendre toutes ces garanties à la lettre.

En Orient, la théorie reste toujours très éloignée de la pratique, la loi est fréquemment lettre morte; il y règne un arbitraire, une incapacité, une négligence qui étonnent un Européen.

Le mal n'a pas déçu, si nous en croyons le témoignage autorisé de Vidal-Pacha qui, en 1886, faisait un rapport à l'Institut égyptien sur l'incertitude de la propriété foncière en Egypte¹ « Il est bien vrai, disait-il, que celui qui achète *actuellement* un terrain ou une maison ne peut être certain qu'il ne sera pas évincé à un moment donné. Des propriétés transmises, par héritage, de père en fils sont parfois revendiquées par des tiers; des détenteurs qui se croyaient à l'abri de tout danger ont été expropriés. On a vu, dans certains procès, le demandeur et le défendeur produire *simultanément* des hoggets, réguliers en la forme, délivrés pour une *même propriété* par des mékhémés différents. Il y a quelques semaines, le cas

¹ Garanties à donner à la propriété immobilière.

s'est présenté de hoggets contradictoires délivrés sur l'attestation des mêmes témoins. Des gens de mauvaise foi et insolubles, vendent successivement à deux acheteurs différents leur propriété, d'une part devant un ou plusieurs mékhémés, d'autre part devant le greffe du tribunal mixte ou indigène. Il y a des officines dans lesquelles, par d'habiles machinations, on a réussi à rendre spécieuses et à faire consacrer par la justice les prétentions les plus hardies, et qui s'en vantent ouvertement pour attirer une certaine clientèle qui paie largement leurs services. Il y aurait danger à exposer publiquement les moyens que l'on a pu employer pour arriver à un but semblable ¹. »

En raison de ces incertitudes, de cette *quasi-précarité* de la propriété foncière en Orient, la concession du droit de propriété aux étrangers ne paraît pas avoir produit les résultats qu'on se plaisait à en attendre. Les acquisitions faites jusqu'ici par des étrangers portent presque exclusivement sur des immeubles urbains. Dans l'intérieur du pays, au contraire, quelques rares étrangers ont acquis des immeubles ruraux. Cette abstention s'explique, si l'on songe que les garanties de sécurité di-

¹ Les lignes qu'on vient de lire, n'ont pas été écrites dans un esprit d'opposition au gouvernement égyptien. Elles l'ont été par un Français, ayant habité l'Egypte pendant 25 ans, mort il y a 3 ans à peine, directeur de l'école de droit du Caire, par conséquent par un personnage officiel, jouissant en Egypte d'une haute situation, et jugeant les institutions avec une impartialité et une modération que nous avons pu apprécier personnellement.

minuent à mesure qu'on s'éloigne des centres populeux, par suite de l'insuffisance de la police, par l'action arbitraire et oppressive des agents du fisc dans la perception des impôts.

La concession formelle du droit de propriété foncière aux étrangers a été suivie de la régularisation des titres antérieurement délivrés à des prête-noms, ou qui contenaient de fausses indications de nationalité, lesquels ont été remplacés par de nouveaux hoggets portant la mention exacte des noms, qualités et nationalités des véritables propriétaires ou possesseurs.

La propriété européenne a été placée, en Egypte, sous la *protection* de la nouvelle juridiction et des nouveaux codes égyptiens. Toutes les questions de propriété rentrent dans la compétence des tribunaux mixtes, en vertu de l'art. 9.-2° du règlement organique, sauf dans le cas prévu par l'art. 12. Un jugement du tribunal mixte du Caire, en date, du 8 décembre 1886, a même déclaré que les immunités diplomatiques et consulaires ne s'étendaient pas, sauf en ce qui concerne les maisons d'habitation des agents étrangers, aux questions de propriété immobilière ¹.

Enfin, l'art. 117 du Code civil égyptien déclare *inviolable* la propriété européenne en Egypte : « Nul ne perd sa propriété, dit cet article, sans sa volonté si ce n'est..... 3° quand il y a lieu à expropriation pour cause d'utilité

¹ Jur. des trib. mixtes ; 1887. Contra Cour d'Alex : 1876, Journ. dr. int. pr., 1876, p. 406.

publique. » Cette garantie fut corroborée, dans des termes à peu près identiques, par l'art. 21 de la constitution ottomane promulguée le 11/23 décembre 1876 : « La propriété immobilière et mobilière régulièrement établie est *garantie*. Aucune expropriation ne peut avoir lieu que pour cause d'utilité publique dûment constatée, et contre le paiement préalable, conformément à la loi, de la valeur de l'immenble à exproprier. »

Un jugement du tribunal mixte du Caire, en date du 27 mars 1877 ¹, a décidé que la propriété ne peut être *violée* par le gouvernement, alors même qu'il aurait eu quelque raison de refuser le hogget, ou qu'il aurait eu à réclamer des impôts.

Les critiques formulées par Vidal-Pacha contre les vices de la propriété immobilière en Egypte s'appliquent également aux constitutions d'hypothèque.

II

L'Hypothèque en Egypte.

Tout d'abord, il faut se demander si l'hypothèque introduite en Egypte par la réforme judiciaire n'était pas,

¹ Loc. cit.

à cette époque, contraire au droit musulman. Avant la confection des codes ottomans qui admettent ce droit réel, le Koran demeurerait, en principe, la loi civile et religieuse de l'Egypte, comme de toute la Turquie. Or, le Koran n'autorise, en fait de garanties attachées à une créance, que le gage et la vente à réméré¹ ; le vice-roi d'Egypte, d'autre part, ne pouvait y déroger, comme à toute autre loi ottomane, qu'avec l'assentiment de la Sublime Porte. Il faut donc admettre qu'à l'origine, l'hypothèque fut, en Egypte, inconstitutionnelle et illégale. Aussi, le Code civil égyptien s'abstient-il de la définir.

Quoi qu'il en soit, un système de publicité *identique* fut adopté pour les translations de propriétés immobilières et pour les constitutions d'hypothèque. L'art. 742 du Code civil dit à ce sujet : « A défaut de transcription ou d'inscription, quand elle est exigée, les droits ci-dessus seront considérés comme nonavenus à l'égard de ceux qui ont des droits sur l'immeuble et qui les ont conservés, en se conformant à la loi. » Cette disposition fut inspirée par l'art. 7 de notre loi française du 23 mars 1855.

Comme en droit français, la formalité de l'inscription n'est pas sacramentelle, elle ne constitue pas un des éléments de validité de la vente ou, en général, de tout contrat translatif de propriété et de droits immobiliers.

¹ Ch. XII ; vers. 283.

La délivrance du hogget ou titre de propriété n'a pour effet également que de *constater* la mutation de propriété. Même dans la vente, le hogget n'a pas d'autre effet ; aussi le tribunal mixte du Caire a-t-il décidé, par un jugement du 27 mars 1887, et conformément à l'art. 336 du Code civil égyptien, que la propriété égyptienne se transmettait par simple consentement ¹.

L'art. 31 du règlement d'organisation judiciaire prescrivait, en application de l'art. 742 du Code précité, les dispositions suivantes : « Il y aura, dans chaque greffe des tribunaux de première instance, un employé du mékhémé qui assistera le greffier dans les actes translatifs de propriété immobilière et de constitution de droits de privilège immobilier et en dressera acte qu'il transmettra au mékhémé. Il y aura également, auprès du mékhémé, des commis-greffiers délégués par le greffier du tribunal de première instance, qui devront lui transmettre, pour être transcrits d'office au greffe des hypothèques, les actes translatifs de propriété immobilière et de constitution de gage immobilier. »

Le système de publicité, ainsi organisé par les Codes pour les tribunaux mixtes, était déjà, sur certains points incomplet, et ne donnait pas de garanties suffisantes à la propriété foncière. « En pratique, ajoute Vidal-Pacha, il n'a été qu'imparfaitement organisé. L'intervention du délégué du mékhémé auprès des greffiers des tribunaux mixtes est à peu près théorique. Quant aux délégués du

¹ Journ. dr. int. pr., 1878, p. 186.

greffe près les mékhémés, ils sont trop peu nombreux, — au Caire par exemple : il n'y en a que deux — pour recevoir, analyser, traduire les actes ou extraits d'actes délivrés par les mékhémés de la moitié de l'Egypte. Leur bon vouloir, leur activité, leur instruction juridique sont incontestables, mais il y a longtemps qu'ils sont débordés et l'arriéré s'élève, dit-on, à des *milliers d'actes*. En outre, beaucoup de mékhémés des provinces n'envoient les documents que partiellement, et de loin en loin. » L'auteur énumère ensuite les fraudes qui viennent s'ajouter à tant de négligences et à tant d'imperfections. Sa conclusion est la suivante : « Sans entrer dans plus de détails, on conçoit combien sont délicates les questions relatives à des revendications de propriété immobilière, et que de difficultés imprévues peuvent surgir, lorsqu'il s'agit de se défendre contre des personnes de moralité douteuse, mais suffisamment habiles. La propriété foncière est donc trop souvent privée de sécurité et, par une conséquence rigoureuse, elle n'a pas de *valeur certaine* ¹. » Aussi, les acheteurs en sont-ils venus à stipuler des vendeurs une prime d'assurance en cas d'éviction.

Il faut ajouter à tous ces griefs contre le système de publicité foncière et hypothécaire suivi en Egypte, que le chef du bureau des hypothèques et transports immobiliers n'est pas un juge délégué, mais le greffier en chef. De plus, la Cour d'Alexandrie a sanctionné l'usage de faire

¹ Op. cit.

recevoir les inscriptions et les transcriptions aux *risques et périls des parties*. Ce système de non responsabilité des receveurs est commode, mais détestable en présence de l'ignorance générale des parties. Aussi, les inscriptions ou transcriptions entachées de nullité, de fraude ou même de faux se sont-elles multipliées. L'inconvénient s'aggrave, si l'on songe que, non seulement les inscriptions, mais aussi les constitutions d'hypothèque doivent avoir lieu au greffe des tribunaux mixtes : « L'hypothèque conventionnelle ne peut être consentie, dit l'article 683 du Code civil, que par acte authentique passé au greffe du tribunal... »

Aussi, pour remédier à tous ces vices du système égyptien, l'auteur de l'opuscule cité préconise-t-il l'idée d'une institution analogue à celle qui est résultée de la promulgation en Tunisie de la loi du 15 juillet 1886 sur la propriété foncière savoir : la fondation d'un service de conservation de la propriété immobilière relevant du ministère de la Justice. Chaque propriété immobilière pourrait être immatriculée sur les registres publics ; cette immatriculation serait rendue publique et, lorsqu'elle aurait lieu sans opposition, elle purgerait l'immeuble de tous droits réels antérieurs. En un mot, ce serait l'application, en Egypte, du fameux act Torrens.

Il n'a pas encore été, malheureusement, donné suite à ces améliorations si désirables, et la propriété foncière en Egypte demeure, ce qu'elle était auparavant, *incertaine et précaire*.

CHAPITRE V

Pouvoirs conférés au khédive d’Egypte, en matière financière, par les firmans de 1872 et de 1873.

Demi-indépendance de l’Egypte ; sa courte durée. — Faillite du gouvernement égyptien et Firman de 1879. — Contrôle anglo-français ; son illégitimité.

Le droit de contracter des emprunts à l’étranger, et même à l’intérieur, avait toujours été refusé aux pachas d’Egypte par les firmans.

Nous avons vu, dans un des chapitres précédents, que la Porte n’avait toléré la construction d’un chemin de fer entre Alexandrie et le Caire, qu’à la condition rigoureuse qu’aucun emprunt ne fût contracté pour l’exécution de ce travail.

Cette prérogative, en matière financière, ne fut accordée au khédive qu’à une époque voisine de la réforme judiciaire. Elle ne fut elle-même qu’un préliminaire de concessions plus importantes qui firent de l’Egypte, pendant six années, un état demi-indépendant : nous voulons parler du firman de 1873.

En 1869, au cours d'un voyage en Europe, Ismaïl-Pacha avait fait une commande d'armes et de cuirassés, en même temps que contracté un emprunt. Le sultan lui demanda raison de ces infractions aux Firmans. Les puissances intervinrent *officieusement*, et amenèrent un arrangement par lequel le khédive fit don de ses cuirassés au sultan.

A la suite de cet événement, fut promulgué un firman, en date du 29 novembre 1869, par lequel il était défendu au khédive de contracter des emprunts à l'étranger sans le consentement préalable de la Porte. Cette défense dura peu ; elle fut levée par un firman postérieur, promulgué le 10 septembre 1872, et par un Hatt du 25 septembre de la même année qui reconnaissaient, sans restriction, au khédive, le droit de contracter des emprunts, même à l'étranger. Ces concessions furent confirmées par le firman de 1873 qui dispose : « le khédive aura, comme auparavant, la disposition complète et entière des affaires financières du pays, ainsi que le plein pouvoir de contracter des emprunts à l'étranger sans autorisation ¹. »

C'est en 1873 que fut promulgué ce firman, le plus important de tous, celui qui, tout en confirmant les firmans et les Hatts-Houmayoum précédents, semblait être une charte de privilèges faisant du khédive un souverain indépendant. Il confiait à ce dernier l'administration civile et financière du pays, et l'autorisait à faire non seulement des règlements mais aussi des lois. Le mot « lois » était

¹ Coll. des Firm.

une addition au firman de 1867. Le khédive était en outre autorisé à renouveler et à contracter, aussi longtemps qu'il n'enfreindrait pas les traités politiques de la Porte, des conventions douanières et commerciales avec les puissances étrangères. Le firman de 1867, il faut le remarquer, ne mentionnait que les conventions douanières. Le khédive recevait enfin pleine et entière autorité pour veiller à la défense et à la protection du pays, et pouvait augmenter ou diminuer, sans limites, le nombre des troupes impériales d'Égypte. Une restriction n'était apportée qu'en matière de construction des cuirassés.

Du reste, la monnaie continuait à être frappée en Égypte au nom de l'empire, et les drapeaux sur terre et sur mer devaient être les mêmes que ceux des autres troupes du sultan. L'Égypte devait également fournir à ce dernier un *contingent* en temps de guerre, et ne pouvait garder la *neutralité*. C'est par une exception toute particulière à ces principes, qu'eut lieu la neutralisation de l'Égypte, en 1878, lors de la guerre turco-russe.

Enfin, le tribut restait fixé, comme auparavant à 450,000 bourses. L'Égypte ne jouit pas longtemps de la demi-indépendance que lui reconnaissait implicitement le firman de 1873. Celle-ci fut *détruite* par un firman postérieur, celui de 1879, promulgué au milieu des complications intérieures et financières dont l'Égypte était le théâtre. « Le khédive, disait ce firman, n'aura pas le droit de contracter des emprunts, sauf pour ce qui concerne exclusivement le règlement de la situation financière présente... Il ne devra, sous aucun prétexte, aban-

donner à d'autres, *en tout ou en partie*, les privilèges accordés à l'Egypte et qui sont une émanation des prérogatives inhérentes au pouvoir souverain, *ni aucune partie du territoire* ¹. »

En un mot, la situation de l'Egypte redevenait, par le firman de 1879, ce qu'elle avait été sous celui de 1841.

Les vice-rois d'Egypte n'avaient point attendu, pour contracter des emprunts à l'étranger, d'y avoir été autorisés par le sultan. Dès l'année 1862, vers la fin de son règne, Saïd-Pacha conclut le premier emprunt public à Londres. Son successeur Ismaïl-Pacha conclut le deuxième en 1864, puis un troisième en 1869 ². C'est à l'occasion de ce dernier, que le sultan en sa qualité de « souverain du pays » déclara au khédivé « sa volonté » qu'aucun emprunt ne fût conclu à l'étranger, sans autorisation préalable de la Porte.

Cette restriction très gênante pour Ismaïl-Pacha fut levée, peu de temps après, par les firmans dont nous parlions plus haut. Un emprunt eut donc lieu, en 1876, dans des conditions normales et régulières. Il réussit très mal au gouvernement égyptien qui, en 1876, cessait ses paiements, après avoir perdu son crédit sur les marchés financiers de l'Europe.

¹ Loc. cit.

² Il faut donc regarder ces divers emprunts comme inconstitutionnels, et déclarer que les porteurs de titres ne devaient avoir droit au remboursement, comme tous créanciers d'un incapable, que dans la mesure de l'enrichissement de leur débiteur.

En 1876, il était déclaré en faillite, sur la plainte des créanciers, par les tribunaux mixtes qui, en cette circonstance du moins, n'excédèrent pas les bornes de leur compétence, comme en maint autre cas où ils s'arrogèrent le droit d'apprécier et de déclarer illégal un acte administratif.

Le tribunal mixte d'Alexandrie s'étant déclaré compétent, la cour d'Alexandrie confirma son jugement par les motifs suivants : « Considérant, dit-elle, que le gouvernement égyptien, en acceptant les traites de la daïra sanieh établissant l'obligation d'en payer le montant au porteur, à l'échéance convenue, et en décrétant, sans autre forme, le 6 avril dernier, que cette échéance devait être prorogée de 3 mois, n'a pas exercé la fonction toute *objective* qui caractérise l'administration publique, mais qu'il a plutôt exercé l'autre fonction toute *subjective*, dans laquelle l'administration doit être considérée comme une personne civile, comme un être moral juridique égal à tout autre particulier devant la loi, soit pour ses droits, soit pour ses obligations et, par suite, soumis en vertu de la règle universelle de tout état juste et civilisé et suivant les termes de l'article 10 du règlement organique, à l'instar de tout autre particulier au pouvoir judiciaire...¹ »

Cet arrêt soulève une double question : l'une générale et de droit international, l'autre spéciale et de droit égyptien interne.

La première peut se formuler de la manière suivante :

¹ Affaire Carpi. 20 avr. et 3 mai 1876. — Journ. dr. int. pr. 1876, pag. 397.

Un état qui a fait un emprunt a-t-il le droit, en sa qualité de personne publique, de suspendre, pour un temps, le paiement des intérêts de sa dette? En d'autres termes, les règles du droit privé, qui obligent les débiteurs de tous pays à tenir leurs engagements, s'appliquent-elles aux états?

Disons tout de suite que, pour résoudre cette question dont nous ajournons la discussion, il faut soigneusement distinguer la question de droit et la question de sanction.

La question de droit égyptien ou de droit interne se pose dans les termes suivants : Les tribunaux mixtes étaient-ils compétents dans l'espèce qui nous occupe? Nous avons déjà résolu la question en affirmant précédemment leur compétence.

L'article 10 du règlement d'organisation judiciaire dit en effet : « Le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A le Khédive et des membres de sa famille sont justiciables des tribunaux mixtes dans les procès avec les étrangers. » L'art. 11 ajoute : « Les tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration ».

Or, que trouvons-nous dans l'espèce présente? Un engagement pris par le gouvernement égyptien de payer, à jour fixe, une certaine somme à des créanciers étrangers. Ceux-ci avaient donc bien acquis un *droit*, contre le gouvernement égyptien, dans les limites tracées par

les codes. C'est également par un *acte d'administration* que le ministère égyptien prétendait méconnaître ces droits acquis.

Il ne serait pas juste d'objecter que les tribunaux mixtes, en critiquant le décret ministériel, violaient l'article 11 qui leur défend « d'interpréter ou d'arrêter l'exécution d'une mesure administrative ». Ces mots signifient seulement que les tribunaux mixtes ne pourront s'associer à la puissance publique ni critiquer ses actes, qu'ils ne pourront davantage s'ingérer dans des questions de *contentieux administratif*.

Ce qu'il importe surtout de mettre en relief, dans l'arrêt de la cour, c'est qu'il y a eu un contrat civil formé entre le gouvernement égyptien et des créanciers étrangers, dans les termes du Code civil, et que l'appréciation de ce contrat rentre dans la compétence des tribunaux mixtes en vertu de l'article 10 du règlement d'organisation judiciaire. Les autres considérations présentées par la cour « sur les fonctions subjectives et objectives de la puissance publique » et sur les « règles universelles de tout état juste et civilisé » nous semblent moins exactes ; elles confinent au droit naturel et à la philosophie du droit dont elles empruntent un peu les expressions même.

Quoi qu'il en soit, les créanciers qui, en grande majorité, étaient anglais et français, réclamèrent *l'intervention* de leurs gouvernements respectifs pour éclairer la situation financière de l'Égypte. Une commission fut nommée sous le nom de « commission internationale supé-

rieure d'enquête». Celle-ci, dans un rapport détaillé, critiqua le gouvernement personnel du Khédive, et lui demanda d'y introduire des réformes administratives. Le Khédive accepta ces conditions et prit pour ministres les délégués de la France et de l'Angleterre, en déclarant, par un rescrit du 28 août 1878, que son gouvernement reposerait désormais « sur l'indépendance ministérielle. » Puis, peu après, par un coup d'état prémédité, il força les ministres européens à la retraite.

Dans ces circonstances, l'Angleterre et la France se souvinrent de la *suzeraineté* du sultan et lui demandèrent la déposition d'Ismâïl-Pacha. Cette déposition ne nous semble pas très légale, car elle est contraire au traité de Paris qui stipule l'attribution viagère et héréditaire du gouvernement de la province d'Egypte à Méhémet-Ali et à chacun de ses successeurs. Mais, ce détail est d'une importance très accessoire à côté de la question suivante : Un gouvernement peut-il, à l'instar d'un particulier, être déclaré en faillite par une sentence judiciaire ? En second lieu, la faillite, c'est-à-dire la cessation du paiement des intérêts de sa dette par un gouvernement, peut-elle amener le dessaisissement de ce dernier au profit de ses créanciers représentés par leurs gouvernements respectifs ?

Nous n'hésitons pas à résoudre les deux parties de cette question par la négative la plus absolue. Il est contraire à tous les principes du droit des gens moderne qu'un particulier ait une action quelconque contre un gouvernement pour des emprunts contractés par celui-ci

en qualité de personne publique. La jurisprudence française est même allée plus loin, puisqu'elle s'interdit d'apprécier les actes juridiques accomplis par un souverain étranger comme simple particulier. Un gouvernement est, en effet, un être moral, pour qui la liberté et l'indépendance sont des droits *irréductibles*; or, ce serait y porter atteinte, que d'autoriser un particulier à s'immiscer dans l'administration intérieure du pays et à compromettre ainsi la marche des services publics ¹.

Nous admettons toutefois qu'il est nécessaire de distinguer, comme nous l'avons dit plus haut, la question de *droit* et la question de *sanction*.

Il n'est pas douteux qu'un Etat, qui emprunte, soit tenu de remplir ses engagements au même titre, et avec la même rigueur, qu'un simple particulier. Quelle serait la raison d'une solution contraire et de principes différents ?

L'état n'est que la personnification, le représentant d'une collection d'individus, d'une société, en un mot, c'est une personne morale. Or, il n'est pas douteux qu'un

¹ Dans un récent article — Journ. dr. int. pr., 1890 ; I, p. 27. — M. Gabba, professeur à l'Université de Pise, écrit qu'un citoyen ne saurait avoir d'action contre l'Etat en tant que personne publique; que, d'autre part, il est très difficile d'établir une ligne de démarcation entre les actes que l'Etat accomplit, en qualité de personne publique, et ceux qu'il accomplit comme simple particulier; en un mot, qu'on ne saurait établir de critérium pour distinguer l'*imperium* de la *gestio* d'un Etat.

être moral a les *mêmes droits* et les *mêmes devoirs* qu'un être physique. Nous concluons donc que l'Etat n'est pas dispensé, en sa qualité de personne publique, de remplir ses obligations et, particulièrement, de payer régulièrement l'intérêt de sa dette.

Toute autre est la question de sanction qui peut se formuler ainsi : « Y a-t-il, contre l'Etat qui se soustrait à l'obligation de payer les intérêts de sa dette, une sanction efficace ? »

Nous avons déjà répondu qu'on ne saurait découvrir cette sanction dans le droit international car, elle ne pourrait exister que sous la forme d'une immixtion étrangère, d'une intervention qui léserait les droits de souveraineté de l'Etat débiteur. La *jurisprudence internationale* s'est prononcée en ce sens, et il n'y a guère que l'Egypte qui ait été l'objet, lors de la faillite de son gouvernement, d'une intervention internationale.

La seule sanction des obligations de l'Etat, en cette matière, sera donc une sanction de droit privé. Elle consistera dans les actions judiciaires que les particuliers lésés pourront intenter, avec plus ou moins de liberté et de chances de succès, suivant le droit constitutionnel du pays mis en cause, contre l'état débiteur.

Sur la deuxième question, nous répondrons que la protection accordée par un gouvernement à ses sujets créanciers d'un état étranger est une question *discrétaire*, dépendant exclusivement du bon vouloir du gouvernement et des circonstances qui déterminent sa politique. « Ni le droit constitutionnel, écrit M. Martens,

ni le droit international ne reconnaissent aux gouvernements le devoir de défendre, dans le domaine des relations internationales, toutes les opérations commerciales et financières plus ou moins risquées de leurs sujets respectifs. Si on reconnaît ce devoir des gouvernements, il faut le reconnaître pour tous les cas d'insolvabilité des Etats étrangers débiteurs, et ne point faire de différence entre ceux à l'égard desquels une telle protection peut se réaliser *sans danger* et ceux qui ne permettront jamais une intervention étrangère entre eux et leurs créanciers ¹. » Cette solution est éminemment juste et raisonnable ; il faut que l'intervention s'impose dans tous les cas où qu'elle ne soit admise dans aucun. Les principes de justice et d'équité internationales l'exigent. Il vaudrait mieux, cependant, que les gouvernements prissent le parti de n'intervenir jamais en faveur de leurs sujets créanciers d'un état étranger.

On ne peut mieux justifier ce point de vue que ne l'a fait lord Palmerston dans une dépêche fort intéressante de janvier 1848. Le gouvernement anglais était sollicité, par l'opinion publique, d'intervenir auprès d'un gouvernement étranger, au profit de créanciers anglais. Lord Palmerston déclara nettement que si les sujets anglais confient leurs capitaux aux gouvernements étrangers, ils le font certainement dans une intention de gain. Si-gner un emprunt ouvert par un gouvernement étranger ou acheter à la Bourse des obligations étrangères, cons-

¹ Op. cit.

titue une opération commerciale, comme toute autre opération financière ou commerciale. Le risque qui se joint à toutes les opérations de ce genre est également inséparable des souscriptions aux emprunts d'état. Les créanciers ne devraient donc pas perdre de vue l'éventualité de la banqueroute et ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes, s'ils perdent leur argent. Lord Palmerston déclarait, en conséquence, qu'il n'existait pour le gouvernement anglais aucune obligation juridique de défendre les intérêts et droits des sujets anglais à l'égard d'un Etat étranger en faillite. « Le gouvernement, ajoutait l'homme d'état, se laissera guider dans ce cas exclusivement par des considérations de convenance et de politique intérieure. »

Qu'on ne pense pas davantage justifier l'ingérence européenne dans la faillite égyptienne par cette remarque qu'il y avait, dans l'administration, beaucoup d'abus et de gaspillage. Ceci est une question de droit interne, de droit constitutionnel dans laquelle les étrangers n'ont rien à voir, pas même les créanciers qui ont prêté de l'argent à leurs *risques et périls*.

Que l'on admette néanmoins, pour un instant, la légalité d'une intervention de l'état en faveur de ses sujets, et qu'on se demande quelle sera la nature de cette intervention ? En d'autres termes, sera-t-elle *diplomatique*, ou se produira-t-elle sous la forme d'une *immixtion* dans les affaires intérieures de l'état débiteur ?

En présence de cette alternative, l'hésitation n'est pas possible. Chaque état peut exiger de ses voisins le respect

de sa liberté et de son indépendance incompatibles avec toute intervention étrangère qui n'aurait pas lieu en la forme diplomatique.

C'est pourquoi, le contrôle anglo-français établi en Egypte, fut *vicié* dès l'origine. Le protectorat anglo-français fondé sur la nécessité de défendre les intérêts des créanciers du gouvernement égyptien fut toujours dépourvu de *base juridique*. Si l'on nous objecte que les principes du droit des gens doivent fléchir devant une convention formelle, que le contrôle anglo-français ayant été établi par un décret khédivial est, par cela même, légitime, nous répondrons que le khédivé n'avait pas plus le *droit* de consentir à l'établissement de ce contrôle qu'à la loi de liquidation. Le dernier firman, celui de 1879, dit en effet : « Le khédivé ne devra, sous aucun prétexte, abandonner à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges accordés à l'Egypte qui lui sont conférés et qui sont une émanation des prérogatives inhérentes au pouvoir souverain. » Le contrôle anglo-français et la loi de liquidation, par le droit d'immixtion qu'ils reconnaissent à des ministres étrangers, constituent donc une violation des droits suzerains du sultan.

Le contrôle anglo-français fut un des premiers actes imposés par la France et l'Angleterre au nouveau khédivé d'Egypte, Tewfik-Pacha. Celui-ci, par un décret du 15 novembre 1879 prit les dispositions suivantes : « Article 1^{er}. — Les contrôleurs généraux auront, en matière financière, les pouvoirs d'investigation les plus étendus sur les services publics, y compris ceux dont les recettes

ont, en vertu des décrets ou de contrats, une affectation spéciale. — Article 4. — Les contrôleurs auront rang et séance au conseil des ministres et y auront voix facultative. — Article 6. — Les contrôleurs généraux ne pourront être relevés de leurs fonctions qu'avec l'assentiment de leurs gouvernements respectifs. Ils nommeront et révoqueront les agents et employés de service du contrôle, et fixeront le montant de leur traitement ¹. »

En résumé, ce décret opérait un dessaisissement partiel de l'autorité khédiviale, en matière financière du moins, et son abdication aux mains des contrôleurs anglo-français. C'était, il faut l'avouer, une immixtion absolue de la France et de l'Angleterre dans les affaires d'Egypte, contraire à la fois au droit international et aux traités, à celui de Londres en particulier.

Par le même décret du 15 novembre 1879, le khédivé consentait, en faveur des créanciers du nouvel emprunt Rothschild, une hypothèque sur les biens de l'état égyptien, et déclarait « *insaisissables* les domaines hypothéqués, jusqu'à complet amortissement de l'emprunt, et nulles les hypothèques inscrites sur ces biens postérieurement à l'hypothèque de la dette européenne. »

Les créanciers, porteurs de titres des précédents emprunts, se prétendirent lésés et recoururent aux tribunaux mixtes. Ils représentaient que le khédivé n'avait pas le droit de rendre insaisissables des biens qui formaient leur gage commun, pour faire bénéficier de cette inalié-

¹ Coll. des Firm.

nabilité des créanciers postérieurs. Le tribunal du Caire déclara que les hypothèques n'étaient pas valables. La cour d'Alexandrie confirma son jugement. Dans son arrêt, elle soutient que la puissance publique égyptienne est, en quelque sorte, un *fonctionnaire* des gouvernements étrangers et qu'elle se met en insurrection contre la loi, quand elle veut s'exercer sans eux. « Alors même, dit cet arrêt, que l'intention attribuée à S. A. le khédive eût été formellement exprimée dans le décret, et qu'on ne pût pas douter qu'il ait voulu rendre inaliénables, à l'égard de certains créanciers, des biens qui, par leur nature et les dispositions de la loi, étaient le gage commun de tous, il n'était pas loisible au chef de l'état d'introduire, sans l'assentiment des puissances signataires de la réforme, une modification quelconque au système établi par les nouveaux codes¹. »

En réalité, la question était restreinte dans des limites trop étroites ; on faisait d'une affaire internationale une affaire d'intérêts privés. Les domaines affectés au nouvel emprunt, étant biens de l'état, n'étaient pas susceptibles d'exécution forcée, et l'hypothèque inscrite sur eux était à ce titre nulle et de nul effet. Le firman de 1879 dit à cet égard : « Le khédive ne devra, sous aucun prétexte, abandonner à d'autres, en tout ou en partie..... une portion du territoire. »

Le décret de 1879 fut suivi d'une loi fameuse : la loi de liquidation, promulguée en 1880, qui eut pour but de

¹ Jur. trib. mix., 1880.

régler les attributions des commissaires de la dette publique. Un décret d'Ismail-Pacha, du 2 mai 1876, avait institué une caisse de la dette publique, rendue permanente par un second décret promulgué le 18 novembre de la même année. La France, l'Angleterre, l'Autriche et l'Italie étaient représentées à cette caisse, mais ce n'est qu'en 1884, à la conférence tenue à Londres, qu'il fut convenu que des commissaires russe et allemand seraient adjoints à la caisse. On peut donc dire qu'à dater de cette époque seulement, la caisse de la dette fut vraiment une institution internationale, parce qu'elle réunit également les représentants de toutes les puissances signataires du traité de Londres.

La loi de liquidation arrêtait que le khédive ne peut modifier en rien les impôts spécialement affectés à la dette publique, sans l'assentiment des commissaires directeurs de la dette, ni émettre un emprunt de quelque nature que ce soit. En un mot, les commissaires *représentent* les porteurs de titres, ils ont qualité pour poursuivre devant les tribunaux de la réforme, contre le ministre des finances, les affectations des revenus, les taux d'intérêts, la garantie du trésor et généralement toutes les obligations qui incombent au gouvernement égyptien à l'égard du service de la dette.

« Les percepteurs de toute catégorie, dit un auteur, les caisses locales, les administrations spéciales sont tenus de verser, entre les mains des commissaires, les revenus affectés au service de la dette ; ils ne sont valable-

ment déchargés que sur reçu délivré par les commissaires directeurs » ¹.

Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons déjà dit de la loi de liquidation. Moins opposée que le contrôle anglo-français aux stipulations du traité de Londres puisqu'elle a réuni, depuis 1884, l'assentiment de toutes les puissances signataires, elle n'en demeure pas moins incompatible avec le firman de 1879.

Le contrôle anglo-français, vicieux dès son origine, eut des résultats déplorable. Il provoqua, par son opposition constante aux actes du gouvernement égyptien, des révoltes et la création d'un parti national. Les contrôleurs s'opposèrent, en particulier, par une ingérence inexplicable, à la réunion d'une chambre des députés qui réclamait le droit d'examiner le budget avant qu'il fût sanctionné par le khédive. Ils prétendirent, qu'en face d'une Chambre irresponsable, leurs pouvoirs efficaces vis-à-vis des ministres devenaient illusoires, par rapport à cette Chambre, et qu'une innovation, dont l'effet était si grave quant au contrôle, ne pouvait être introduite sans l'assentiment de la France et de l'Angleterre. Lord Granville, de son côté, faisait savoir à l'agent britannique que la prétention émise par la Chambre de voter le budget était la violation d'un *engagement international*.

La conduite de la France et de l'Angleterre, à l'égard de la Porte, ne fut pas moins équivoque. Les chancelleries des deux états ne voulurent pas méconnaître ouver-

¹ Charmes : Rev. des 2 Mond., 1881.

tement les droits de contrôle et de suzeraineté du sultan sur l'Égypte, elles proclamèrent maintes fois à Constantinople leurs intentions de ne pas les violer. Mais, quand le sultan se résolut à les exercer, la France et l'Angleterre, — il faut bien l'avouer, malgré notre désir de mettre le droit de leur côté — multiplièrent à l'envi les obstacles. Au mois de septembre 1881, le sultan résolut d'envoyer au Caire un commissaire pour procéder à une enquête sur les tendances du « parti national » et l'agitation qu'il entretenait dans l'armée. La France et l'Angleterre protestèrent aussitôt, en déclarant que cette intervention dans les affaires égyptiennes était inutile. « Nous sommes d'accord avec le gouvernement français, déclarait lord Granville à Musurus-Pacha, au commencement d'octobre 1881, pour maintenir les droits du sultan, mais nous nous opposerons à toute tentative de sa part d'élargir ces droits ou d'en profiter dans le sens contraire à l'autonomie de l'Égypte et pour intervenir dans l'administration intérieure ¹ ».

Ce langage repose sur une équivoque des plus fâcheuses ; il méconnaît le texte fondamental qui règle les rapports qui doivent exister entre le sultan et le khédivé. Le traité de Londres stipule, en effet, que le sultan abandonne, à titre héréditaire, à Méhémet-Ali et à sa postérité le gouvernement de l'Égypte. Les concessions faites par les firmans postérieurs et rapportées, en partie, par celui de 1879, ont développé les pouvoirs du khédivé en ma-

¹ Corr. Egypt. aff. III, 1882.

tière d'administration, mais elles ont opéré une *décentralisation* plutôt que *relâché* le lien de suzeraineté qui liait et continue à lier le vice-roi d'Égypte au sultan.

Malgré les protestations et les menaces combinées de la France et de l'Angleterre, le sultan envoya Fuad-Pacha au Caire en mission spéciale. Dès son arrivée, les consuls généraux anglais et français déclaraient de concert au khédive que « jamais, ni la France ni l'Angleterre, ne permettraient de la part du sultan une atteinte portée à l'indépendance de l'Égypte, » et qu'elles s'opposeraient à toute intention de l'envoyé du sultan « de contrôler l'action du ministère égyptien. » De son côté, l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople déclarait « que le gouvernement anglais était opposé à cette mission, parce qu'il craignait que le sultan ne compromît en Égypte ses propres intérêts ¹ ».

Nous ne rechercherons pas si, dans ces circonstances, le sultan, empêché de jouer à l'égard de l'Égypte le rôle de suzerain qui lui appartenait *légalement*, prit le parti d'intriguer sourdement contre la politique anglo-française, et d'influencer l'administration égyptienne par des moyens occultes; ce sont là des détails qui ne regardent que la diplomatie et l'histoire et ne concernent en rien le jurisconsulte. Nous ne discuterons donc que les événements et les textes officiels.

¹ Loc. cit.

CHAPITRE VI

Intervention armée de l'Angleterre dans les événements survenus en juin-juillet 1882 à Alexandrie.

Illégitimité de cette intervention et des représailles exercées par cette puissance en temps de paix.

Tels furent les préliminaires de la dernière crise qu'a traversée l'Egypte et qui n'a pas encore reçu, jusqu'à présent, de solution diplomatique. Elle a été provoquée par les agissements de la France et de l'Angleterre, par la création du contrôle anglo-français et par l'impuissance du sultan à faire respecter ses droits suzerains.

Il importe de remarquer tout d'abord, à la décharge des hommes d'état français, que ceux-ci ont traité la question d'Egypte comme une affaire exclusivement politique. Ils se sont efforcés de la résoudre par les moyens qui leur ont paru les plus propres à ramener la tranquillité dans le pays, sans s'inquiéter de la question de droit et avec une liberté d'action qui pourrait laisser croire qu'il n'existait aucun précédent sur la question.

« La France a dans ce pays, écrivait le 17 octobre

1881 M. Barthélémy Saint-Hilaire au consul général français du Caire, comme dans toute cette partie de l'Orient, des traditions séculaires qui lui ont constitué un prestige et une autorité qu'elle ne peut pas laisser s'amoindrir. A la fin du siècle dernier, notre expédition, moitié scientifique, moitié militaire, a ressuscité l'Egypte qui, depuis lors, n'a pas cessé d'être l'objet de notre sollicitude et de celle de l'Europe ¹. » Il est incontestable que la France a toujours eu, en Egypte, un prestige et une autorité séculaires, prestige et autorité que les événements de 1882 ont peut-être beaucoup amoindris, mais ce sont là des *situations de fait* qui ne sauraient légitimer une intervention exclusive et prépondérante. « L'Angleterre, continue le ministre, a de son côté une position qui, sans être identique, n'est pas moins considérable... On peut donc dire que la France et l'Angleterre, tout en ayant en Egypte des intérêts de nature fort différente, y ont pourtant des intérêts égaux et de là vient, pour les deux pays, la nécessité impérieuse de s'accorder pour la défense de ces intérêts. »

Cette confusion entre le *fait* et le *droit*, loin d'être évitée par les ministères suivants, fut encore accentuée par eux. C'est ainsi que, le 11 mai 1882, M. de Freycinet déclarait à la Chambre des députés que la situation de la France en Egypte étant « particulière, privilégiée, justement privilégiée, elle doit y avoir une influence pré-

¹ Corr. Egyp. aff. déc. 1881.

pondérante que lui ont acquise les concours de toute nature qu'elle a prodigués à ce pays. »

Cette appréciation historique du rôle qu'a joué la France à l'égard de l'Egypte est scrupuleusement exacte, mais il n'est malheureusement pas vrai que la France puisse *en droit* prétendre à une situation *prépondérante*. On peut dire, il est vrai, pour la justification de la France et de la part qu'elle a prise aux événements d'Egypte, en outrepassant ses droits, qu'elle prévoyait l'ambition de l'Angleterre, la faiblesse de la Turquie et qu'elle luttait pour la conservation de ses intérêts plutôt que pour leur extension. « Voilà pourquoi, écrit M. Martens, le gouvernement français a toujours résolument rejeté les propositions anglaises concernant une intervention de la part du sultan dans les affaires d'Egypte. »

M. Barthélemy Saint-Hilaire s'y est toujours opposé, et Gambetta déclarait à lord Lyons qu'une intervention turque en Egypte était inadmissible. M. de Freycinet, à son tour, affirmait « qu'aucun gouvernement ne saurait consentir à une intervention armée de la part de la Turquie ¹. » On cherche vainement sur quoi reposent des affirmations aussi catégoriques, puisque, d'après les transactions de 1840 et les firmans, les sultans ont conservé en Egypte le droit de surveillance suprême et par suite le droit incontestable d'y intervenir.

Il est vrai que le chancelier de l'empire d'Allemagne a bien voulu reconnaître à la France et à l'Angleterre en

¹ Op. cit. ; p. 382.

Egypte un « statu quo diplomatique » sur la portée duquel il est impossible de se faire une idée précise. Mais, en même temps, le prince de Bismarck, en cas de nécessité d'intervenir dans les affaires intérieures d'Egypte, a reconnu ce droit *en premier lieu* à la Turquie, parce que le sultan est le *souverain* de l'Egypte. Le gouvernement russe a de même reconnu au sultan le droit prépondérant de s'intéresser à l'état de choses établi en Egypte.

C'est le gouvernement français qui a toujours témoigné le moins de dispositions à reconnaître les droits du sultan à l'égard de l'Egypte. Ainsi, M. de Freycinet, dans le discours qu'il prononçait à la Chambre le 11 mai 1882, déclarait qu'en dehors « des questions du nombre de l'armée égyptienne, des navires cuirassés et de la conclusion des traités de paix ou de guerre la liberté d'action de l'Egypte était *complète* ¹. »

Ce même jour, 11 mai 1882, le ministre français proposait à lord Granville d'envoyer de concert des cuirassés à Alexandrie. C'était le premier acte d'une série de faits contraires au *droit des gens*. Il est, en effet, contraire au droit des gens que des vaisseaux de guerre *stationnent* dans les *eaux territoriales* d'un état étranger, sans le consentement de son gouvernement. La présence des cuirassés anglo-français fut, il est vrai, l'objet d'une communication officielle des consuls anglais et français au khédive, mais on ne peut assimiler cet acte à une approbation du gouvernement égyptien. Bien plus, le khédive

¹ Corr. ; V, 1882.

n'avait, pour ces affaires extérieures, aucune compétence en sa qualité de vassal du sultan ; c'est à ce dernier que de semblables communications auraient dû être faites.

L'Angleterre viola doublement, par la suite, le droit des gens : d'abord en intervenant par la force dans les affaires d'Egypte, car l'intervention ne peut être justifiée par un péril éventuel menaçant des nationaux, et secondement, en méconnaissant la suzeraineté du sultan établie par le traité de Londres.

Nous établirons, dans le chapitre suivant, que si des Européens établis en Egypte éprouvent un préjudice, par suite de séditions locales, ils peuvent recourir, par une action en responsabilité, contre le gouvernement égyptien. Mais, là se borne leur droit, et il n'appartient pas à l'état dont ils sont les sujets de les protéger *manu militari*, par une occupation du territoire égyptien ou tout autre acte d'hostilité, que, par suite d'un euphémisme bizarre, on se plaît à qualifier de représailles en temps de paix. M. Gladstone et lord Granville n'ont allégué qu'un seul motif pour justifier le bombardement d'Alexandrie en juillet 1882 : « La flotte anglaise, ont-ils dit, a bombardé les fortifications d'Alexandrie pour se défendre et en vertu du droit de *légitime défense*. »

C'est donc sous le prétexte de protéger ses nationaux contre un danger éventuel, que l'Angleterre envoya ses cuirassés dans les eaux d'Alexandrie. Soucieuse des formes et des convenances diplomatiques, plus que des questions de droit, elle avait invité le sultan à exercer

ses droits suzerains, à envoyer en Egypte des troupes destinées à maintenir la sécurité menacée par l'agitation du parti national.

La Porte confiante en ces fausses avances, et persuadée de la nécessité d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Egypte, prit la décision suivante : « Art. 1^{er}. Le gouvernement impérial ottoman, ayant l'intention d'envoyer un corps d'armée en Egypte, fixe le chiffre de la première division à 5,000 ou 6,000 hommes, en se réservant d'arriver au nombre nécessaire d'après une entente ultérieure entre les hautes parties contractantes. — Art. 2. Les troupes expéditionnaires ottomanes débarquent à Aboukir. »

L'Angleterre ayant exigé que le débarquement se fît à Damiette et à Rosette, la Sublime Porte ne donna pas suite au projet. Ainsi, un état européen qui n'a sur l'Egypte ni droits exclusifs, ni même privilégiés, fait à la puissance suzeraine de telles difficultés, lui impose des conditions de débarquement sur son propre territoire si injustes et si ridicules que celle-ci, pour sauvegarder sa dignité, est obligée de s'abstenir.

D'un autre côté, le gouvernement anglais prodiguait aux états européens les assurances les plus pacifiques. Le 14 juillet, trois jours après le bombardement d'Alexandrie, le gouvernement italien télégraphiait à son ambassadeur à Londres « qu'il n'avait pas connaissance de tous les faits relatifs au bombardement, mais qu'il croyait, d'après les déclarations du gouvernement anglais, que cette opération militaire n'avait d'autre objet que le dé-

sarmement des forts d'Alexandrie, et que l'arrangement de la question égyptienne serait laissé à la conférence qui se tenait à Constantinople¹. »

Une conférence diplomatique s'était, en effet, réunie à Thérapia. Tous les représentants des puissances européennes s'y trouvaient rassemblés, et leur premier soin fut de s'engager, au nom de leurs gouvernements respectifs « à ne rechercher aucun avantage territorial, ni la concession d'aucun avantage *exclusif*, ni aucun avantage commercial pour leurs nationaux, que ceux-là mêmes que toute autre nation pouvait également obtenir. » Dans la troisième séance, il fut également entendu que « pendant la durée des travaux de la conférence, les puissances s'abstiendraient de toute entreprise *isolée* en Egypte. »

C'est à ce moment, que l'escadre française reçut l'ordre de quitter les eaux d'Alexandrie pour rentrer en France. Nous ne rechercherons pas ici à quelles causes on doit attribuer ce brusque revirement de la diplomatie française ; il était peut-être impolitique, mais, dans les strictes limites du droit international, nous ne pouvons le critiquer.

L'amiral anglais, malgré l'*engagement* pris à Constantinople par le représentant de l'Angleterre, de ne rien faire isolément, notifia au gouvernement égyptien qu'il considérerait comme une déclaration d'hostilité tout acte de défense et tout travail de fortification.

¹ Livre vert d'Italie, 1882.

En vain, les consuls généraux des grandes puissances désireux d'éviter un bombardement qui, de jour en jour, devenait plus imminent, écrivirent à l'amiral anglais pour lui donner l'assurance qu'une telle agression ne pourrait s'opérer sans entraîner de graves périls pour la population chrétienne et indigène et sans la destruction d'un nombre incalculable de propriétés européennes, celui-ci persista dans ses intentions agressives. Prétextant que les travaux de fortification continués sur les remparts constituaient des préparatifs hostiles à son escadre, il notifia au commandant militaire d'Alexandrie qu'il ouvrirait le feu le lendemain 11 juillet, au lever du soleil, à moins qu'on ne lui livrât, avant ce terme, les batteries élevées sur l'isthme de Ras-el-tin et sur le côté sud de la rade.

Dé telles prétentions étaient si injustes, si contraires à tous les principes de droit international, aux protestations de l'Angleterre, aux engagements pris par ses représentants, et aux conventions relatives à l'Egypte que nous renonçons à les discuter. L'ultimatum de l'amiral anglais, porté devant le conseil des ministres que présidait le khédivé, trouva sa réfutation dans la réponse qui y fut faite : « L'Egypte, disait-elle, n'a rien fait qui ait pu justifier l'envoi des flottes combinées. L'autorité civile et militaire n'a à se reprocher aucun acte autorisant les réclamations de l'amiral. Sauf quelques réparations urgentes aux anciennes constructions, les forts sont, à cette heure, dans l'état où ils se trouvaient à l'arrivée des flottes. » La réponse continue par cette déclaration

qui n'est que l'expression des principes les plus rigoureux du droit des gens : « Nous sommes ici chez nous, et nous avons le droit et le devoir de nous y prémunir contre tout ennemi qui prendrait l'initiative d'une rupture de l'état de paix, lequel, selon le gouvernement anglais, n'a pas cessé d'exister.

« L'Égypte, gardienne de ses droits et de son honneur, ne peut rendre aucun fort ni aucun canon, sans y être contrainte par le sort des armes. Elle proteste contre la déclaration de ce jour, et tiendra responsable de toutes les conséquences directes et indirectes qui pourront résulter d'une attaque des flottes ou d'un bombardement la nation qui, en pleine paix, aura lancé le premier boulet sur la paisible ville d'Alexandrie, au mépris du *droit des gens* et des lois de la guerre. »

La Sublime Porte joignit ses protestations à celles du gouvernement égyptien ; elle déclara que le bombardement d'Alexandrie constituerait une violation du droit des gens et une atteinte à ses droits suzerains. En réponse à ces réclamations, lord Granville crut devoir adresser, le 10 juillet 1882, à tous les cabinets, une dépêche dans laquelle il déclarait que, « l'action de l'amiral étant devenue nécessaire, elle serait restreinte dans les limites proprement dites de la défense légitime sans aucune arrière-pensée. »

C'est au nom de ce principe de légitime défense qu'eurent lieu le bombardement d'Alexandrie et l'occupation de l'Égypte par l'armée anglaise.

CHAPITRE VII

Responsabilité du gouvernement égyptien dans les troubles d'Alexandrie.

Obligation qui en résulte de dédommager les étrangers qui en ont éprouvé un préjudice. — A qui appartenait-il de fixer le chiffre des indemnités ? — Compétence des tribunaux mixtes.

Les troubles et les massacres d'Alexandrie, en juin-juillet 1882, n'ont pas seulement provoqué une intervention armée de l'Angleterre, intervention que nous avons toujours considérée comme injuste et contraire aux traités, ils ont soulevé une question de responsabilité du gouvernement égyptien.

Les Européens, victimes du pillage et de l'incendie, ont réclamé à l'autorité locale des dommages-intérêts proportionnés au préjudice qu'ils avaient éprouvé. Ces réclamations soulèvent tout d'abord la question préjudicielle suivante : Un gouvernement est-il responsable du préjudice causé sur son territoire, aux étrangers qui l'habitent, par des troubles, des émeutes ou des révoltes ?

La question, ainsi posée, ne peut se résoudre que par

la négative. Non, un gouvernement européen quelconque n'est pas responsable et, par suite, ne doit aucune réparation aux étrangers victimes d'aggressions ou d'émeutes.

Il n'a pas appelé les étrangers sur son territoire, il ne leur a pas *garanti* la sécurité ; donc, c'est à leurs risques et périls, que ceux-ci viennent résider sur son territoire.

Les détails de l'incident de Saïda sont encore présents à toutes les mémoires. Le gouvernement français, sommé de réparer le préjudice causé à des Espagnols résidant sur son territoire, répondit par les considérations et les arguments de droit que nous venons de développer, ou plutôt il déclara, en les sous-entendant, qu'il ne considérait pas sa responsabilité comme engagée. Mais, par bienveillance et par *courtoisie* pour l'état étranger qui s'était fait l'interprète, par voie diplomatique, des revendications de ses nationaux, il daigna accorder une indemnité. Mais, qu'on ne s'y trompe pas, cette indemnité fut donnée à titre gracieux, elle ne fut, ni la réponse à une sommation diplomatique, ni l'exécution d'une condamnation judiciaire.

On prétendrait donc à tort, que les principes du droit international, consacrés par les législations du monde civilisé, assurent, dans chaque état, protection et défense à tous les étrangers qui vont y demeurer. Cette assurance, ajoute-t-on, repose sur l'assimilation des étrangers aux regnicoles eux-mêmes, en ce qui touche la protection due par l'Etat aux droits de chacun de ses sujets.

Ce raisonnement nous paraît inexact. Nous considérons que l'Etat ne doit pas à des étrangers qui viennent, comme nous l'avons dit, résider sur son territoire à leurs *risques et périls*, la même protection qu'à ses nationaux. Tout au plus, l'admettrions-nous pour cette catégorie d'étrangers qui résident en France avec l'autorisation du gouvernement français. Ces derniers jouissent de certains droits civils, refusés aux étrangers non domiciliés, et ont, par conséquent, les mêmes droits à la protection du gouvernement que les nationaux eux-mêmes.

A ce premier tempérament, nous en ajouterons volontiers un second, et nous dirons que l'Etat doit réparer le préjudice causé à des étrangers, au cas de troubles et d'émeutes, s'ils se sont produits par la *négligence* ou la *complicité* de l'autorité locale. Nous serions d'un avis tout opposé, si le préjudice n'avait pu être empêché, par suite de l'insuffisance des forces préposées au maintien de la sécurité publique.

Telles sont, du moins, les règles du droit international européen ¹.

Mais, souvenons-nous que l'Orient fait exception à ces règles du droit commun. En effet, la situation des étrangers établis en Egypte est bien différente de celle qui est faite, par les divers Etats de la chrétienté, aux sujets d'un autre état qui viennent s'établir sur leur territoire. En

¹ La théorie qui précède a été écrite d'après les idées émises à son cours de droit des gens par notre excellent et vénéré maître M. Renault.

Orient, et spécialement en Egypte, les étrangers qui vont y résider ont des garanties toutes spéciales dérivant des anciens traités, toujours en vigueur, sous le nom de capitulations.

Ces traités et les usages qui en sont dérivés, *garantissent* aux étrangers fixés en Egypte leurs personnes, leurs biens et leur commerce contre toute atteinte qui leur serait portée par le gouvernement du pays ou par ses sujets.

Particulièrement, dans l'espèce que nous examinons, la responsabilité du gouvernement Egyptien résulte, à la fois, des principes du droit international créé par les capitulations et aussi de ce fait que le dommage a été causé par la négligence et même par la complicité de l'autorité égyptienne. Il est, en effet, établi que la police d'Alexandrie et l'armée, du moins les troupes du parti national, ont favorisé les émeutiers.

Qu'il nous suffise d'ajouter, pour achever d'établir la responsabilité du gouvernement égyptien, que le khédive avait pris devant les consuls généraux des puissances *l'engagement formel* de protéger leurs nationaux et de les garantir contre tout dommage. « Les consuls généraux, écrivait au ministre de la guerre et de la marine, le 12 juin 1882, S. A. le khédive, sont venus aujourd'hui m'entretenir de la situation, en présence de S. E. le Muchir Dervisch-Pacha, et me demander que la vie ainsi que les biens de leurs nationaux soient garantis, sous ma propre responsabilité, comme khédive d'Egypte et sous celle de S. E. Dervisch-Pacha, comme commissaire de S. M. le

sultan. J'ai acquiescé à leur demande et garanti la vie ainsi que les biens de leurs administrés ¹. »

La responsabilité du gouvernement égyptien une fois établie, il faut encore résoudre la question suivante : Cette responsabilité est-elle indéfinie ? On sait que la responsabilité du gouvernement français, en cas de troubles et d'émeutes, est limitée, comme celle de presque tous les gouvernements européens, par une loi spéciale : la loi du 10 *Vendémiaire* de l'an VI. Cette loi dispose que la responsabilité de l'état, en cas de troubles et d'émeutes, retombera sur la commune dans le territoire de laquelle les troubles se sont produits, rendant ainsi la commune responsable des dommages causés chez elle.

Or, le gouvernement égyptien n'est protégé par aucune loi de cette sorte ; sa responsabilité demeure donc *pleine et entière*, par conséquent illimitée, en vertu 1° de l'article 10 du règlement d'organisation judiciaire : « Le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le khédivé, dit cet article, et les membres de sa famille seront justiciables des tribunaux mixtes dans leurs procès avec les étrangers. » 2° En vertu des articles 212, 213 et 214 du Code civil égyptien ainsi conçus : « Art. 212. — Tout fait poursuivi par la loi oblige son auteur à réparer le préjudice. » — Art. 213 : « Il en est de même si le préjudice causé par un tiers provient d'une faute de négligence, d'imprudence ou de défaut de surveillance des personnes

¹ Mon. off., 13 juin 1882.

que l'on a sous sa garde.» — Art. 214 : « Le maître est également responsable du dommage causé par ses serviteurs, quand ce dommage a été causé par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

Cette opinion a été confirmée par la jurisprudence des tribunaux mixtes. Un arrêt, du 11 avril 1879, de la Commission chargée de juger les réclamations des sujets étrangers contre le gouvernement égyptien a condamné ce dernier à payer 1,200 livres égyptiennes au sieur Panajotti Zucca, pour des faits de pillage commis à son détriment par une bande de soldats ¹. Un autre jugement de la Chambre spéciale d'Alexandrie, ayant acquis l'autorité de la chose jugée, a condamné le gouvernement égyptien à payer à la maison Corizza la somme de 50,000 livres anglaises pour réparation des dommages dont elle fut victime lors des pillages et des massacres commis, dans la ville de Kassala, par les troupes égyptiennes révoltées.

Les prétentions à une indemnité des étrangers, ayant éprouvé un préjudice pendant les journées de juin-juillet 1882, reposaient donc sur un droit certain et indiscutable. Cependant, le gouvernement égyptien feignit d'abord de n'être lié que par une simple *obligation morale*. Ainsi, le khédive, dans une lettre adressée au président du conseil des ministres, le 7 août 1882, disait : « Je désire que mon gouvernement affirme, dès à présent, sa volonté d'in-

¹ Jur. tr. mix., 1883.

demniser, dans des conditions à déterminer en temps opportun, toutes les victimes d'une manière équitable. » Plus loin, il ajoutait en accentuant son idée : « Je considère comme un devoir d'humanité qui s'impose à mon gouvernement de rassurer les victimes de ces désastres, et de calmer leurs appréhensions pour l'avenir en témoignant, dès aujourd'hui, que tant de malheurs n'échappent pas à notre sollicitude ¹. »

Il n'est pas besoin de dire que nous repoussons toutes ces déclarations du gouvernement égyptien qui tendaient à transformer une obligation *juridique* en un simple devoir *moral*. Notre conclusion sera donc la suivante : Le gouvernement Egyptien était responsable du préjudice souffert par les étrangers établis à Alexandrie, dans les journées de juin-juillet 1882 :

1° En vertu des capitulations.

2° Par suite de la négligence et de la connivence de l'autorité locale.

3° En vertu des articles 10 du Règlement organique des tribunaux mixtes, 212, 213 et 214 du Code civil égyptien.

4° Enfin, en vertu de l'engagement formel pris par le Khédive, le 12 juin 1882, de garantir les personnes et les biens des étrangers ².

¹ Mon. off., 8 août 1882.

² Toutefois, nous ferions une restriction en ce qui concerne les dégâts produits par le bombardement et l'intervention armée de l'Angleterre. Ces représailles et cette intervention étaient contraires au droit des gens ; elles constituaient un cas de force majeure dont le gouvernement égyptien ne devait pas réparation.

Il ne suffit pas d'établir que la responsabilité du gouvernement égyptien était engagée, il faut rechercher quelle autorité était compétente pour la convertir en un chiffre d'indemnités, et faire droit aux revendications des parties intéressées. Tout d'abord, on pouvait songer à un règlement par voie diplomatique. Les victimes, pouvait-on dire, étant de nationalités différentes, il est juste de déférer leurs prétentions à l'examen d'une commission internationale, composée des représentants de ces diverses nationalités et de représentants du gouvernement égyptien. Ce fut le parti qu'on adopta, ou plutôt que proposa le Khédive aux puissances, par un décret du 4 novembre 1882, sur la légalité et l'équité duquel nous conservons des doutes très sérieux.

Il ne tient aucun compte de l'article 10 du Règlement organique des tribunaux mixtes qui attribue à ces derniers la connaissance des procès en responsabilité civile intentés au gouvernement égyptien par des étrangers. Serait-il exact d'objecter que, l'institution des tribunaux mixtes ayant été l'œuvre commune du gouvernement égyptien et des puissances européennes, cette juridiction peut être, dans un cas particulier et du consentement des parties contractantes, privée de la connaissance d'une catégorie spéciale de procès? L'objection ne nous paraît pas sérieuse, car cette résolution léserait des intérêts particuliers et des *droits acquis* qu'il n'appartient pas aux puissances de méconnaître.

Le règlement par voie diplomatique nous paraît, en outre, moins bien approprié à une justice rigoureuse et

impartiale que le règlement par la voie judiciaire. Les commissions internationales sont toujours plus ou moins accessibles à la politique et à l'esprit de concessions réciproques qui est le trait dominant de la diplomatie.

Le décret khédivial du 4 novembre 1882, que nous venons de critiquer, était ainsi conçu :

« Art. 1^{er}.— Il est institué une Commission internationale exclusivement compétente à l'effet de recevoir et d'examiner les réclamations des victimes des événements insurrectionnels. »

« Art. 2.— Ne donneront droit à aucune indemnité les dommages indirects, les pertes de numéraire, de bijoux, d'argenterie, d'œuvres ou d'objets d'art et d'antiquité, de titres ou valeurs de toute nature, de loyers ou de récoltes. »

Le paragraphe 2 du même article faisait une exception pour les objets précieux dont la perte pourrait être établie par des livres de commerce ou des documents écrits ayant date certaine.

L'article 3 ajoutait : — Un décret ultérieur, rendu d'un commun accord entre les puissances représentées à la Commission et notre Gouvernement, déterminera par quels moyens et avec quelles ressources il sera fait face au règlement des indemnités accordées. »

Ces derniers mots laissaient en suspens la question de savoir à quel chapitre du budget seraient inscrites les sommes déboursées. Des difficultés s'élevaient, sur ce point, entre le gouvernement égyptien et les contrôleurs généraux. Il ne faut pas oublier, en effet, que le

gouvernement égyptien, depuis sa faillite, était dessaisi d'une partie de ses attributions financières, qu'une partie du budget avait été spécialement affectée à l'amortissement de la dette.

Le budget égyptien est, en quelque sorte, un budget double; suivant donc que les sommes affectées aux indemnités seraient inscrites au chapitre de l'amortissement ou à celui des services publics, celles-ci seraient payées par les créanciers étrangers ou par le gouvernement égyptien lui-même. On comprend donc l'intérêt considérable qu'il y avait d'inscrire au budget proprement dit, et non au chapitre du service de la dette, les allocations d'indemnités.

Les contrôleurs généraux, dans une note du 7 août 1882, déclaraient que la situation financière de l'Egypte était très compromise, et que le gouvernement ne pouvait plus faire face à ses engagements. Ils reconnaissaient cependant, que celui-ci était *tenu* de réparer le dommage causé aux victimes d'Alexandrie : 1° en vertu de l'art. 10 du Règlement d'organisation judiciaire, 2° en vertu des articles 212, 213 et 214 du Code civil. Cependant, malgré ces raisons de droit, les contrôleurs proposaient l'institution d'une Commission internationale ¹. Les motifs qu'ils donnaient à l'appui étaient d'ordre purement politique et budgétaire. Ils craignaient que le trésor et les créanciers égyptiens n'eussent à souffrir d'une exagéra-

¹ Docum. dipl., 1883.

tion de dommages-intérêts accordés aux victimes par les tribunaux mixtes.

Le gouvernement égyptien accepta, comme nous l'avons vu, avec empressement l'idée d'une Commission mixte, mais il voulait que cette Commission n'eût pas le droit de toucher au budget égyptien. En d'autres termes, le Gouvernement consentait à indemniser les victimes sur les économies faites aux dépens des créanciers, mais il ne comptait pas restreindre ses dépenses dans ce but. Les contrôleurs, de leur côté, voulaient que les indemnités soient prises sur le budget de l'Etat, et pour le surplus seulement, sur les économies produites par la suspension de l'amortissement. Rien n'était plus équitable, rien n'était au contraire plus injuste, que de mettre à la charge des créanciers privilégiés du gouvernement égyptien des dépenses qui ne devaient être supportées que par lui.

La seconde observation que nous suggère le décret Khédivial précité, porte sur son article 2 qui règle les questions de *responsabilité* et de *preuve*. Le gouvernement égyptien *restreint*, par cet article, la garantie qu'il avait promise, aux seuls biens immobiliers. Il en exclut arbitrairement tous les objets mobiliers, surtout ceux de grande valeur, à moins que la perte n'en soit prouvée par des livres de commerce ou des documents écrits ayant date certaine. C'est une dérogation gratuite à l'article 283 du Code civil égyptien qui autorise la preuve par témoins en cas de perte fortuite, nous pourrions ajouter à *fortiori*, ou de force majeure.

Les articles 2 et 4 du décret soulevèrent une vive opposition de la part des puissances et surtout de la France. Celle-ci réclamait la suppression pure et simple de ces deux articles, elle n'obtint que celle de l'article 4. Quant à l'art. 2, il fut décidé que, pour donner satisfaction au gouvernement français, on y ajouterait l'amendement suivant : « Tous autres moyens de preuve ne seront admis que dans des cas exceptionnels, et lorsque la Commission le jugera absolument nécessaire. » C'était substituer à des règles fixes l'initiative absolue et *discrétionnaire* de la Commission. Le décret, ainsi modifié, fut signé par le Khédive, avec l'assentiment des puissances, le 13 janvier 1883 ¹.

Il ne suffisait pas de biffer l'art. 4 du décret primitif de 1882 pour trancher la question de savoir quelle partie du budget égyptien serait affectée au paiement des indemnités. Aussi, ne fut-elle résolue qu'assez tard, par une sorte de transaction et de moyen terme.

Déjà, à la conférence tenue à Londres en 1884, M. Childers avait émis l'idée d'un emprunt sur-privilégié fait sans garantie et dont les titres serviraient à payer les indemnités. L'art. 2 de son projet voulait que le service dudit emprunt figurât, en première ligne, au chapitre des dépenses du budget égyptien. Dans la séance du 2 août 1884, le délégué français M. Waddington présentait, à son tour, un projet ainsi conçu : « Le gouvernement égyptien

¹ Mon. off., 14 janv.

tien est autorisé à émettre des titres de la dette privilégiée jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour le règlement des indemnités. »

L'accord sur cet emprunt s'établit rapidement entre les puissances. S. A. le Khédive, dans son discours d'ouverture de l'assemblée des Notables, le 26 juillet 1885, s'exprimait ainsi à ce sujet : « La rébellion militaire a fait peser sur le trésor de lourdes charges telles que les indemnités et autres. Il a fallu pourvoir au règlement de la situation financière ; à cet effet, les grandes puissances, après communication avec notre gouvernement, sont tombées d'accord sur la nécessité de contracter, sous leur garantie, un emprunt de 9,000,000 L. st. ; S. M. I. le sultan a autorisé l'émission de cet emprunt ¹. »

Pour la première fois, depuis bien longtemps, les principes du droit des gens et le texte des traités se trouvaient respectés. L'emprunt n'a été contracté, en effet, qu'avec l'assentiment de toutes les puissances signataires du traité de Londres et de l'agrément du sultan dont le droit de veto absolu, en matière d'emprunts, et tous les droits de suzeraineté avaient été reconnus, pour la dernière fois, en 1879, lors de la promulgation du firman d'investiture en faveur de Tewfik-Pacha.

La Commission de la Dette, par un règlement d'août

¹ Arch. dipl., 1885 ; p. 174.

1885, arrétait, en conséquence, les dispositions suivantes: « En conformité de l'accord intervenu entre les puissances, disait l'art. 2 de ce règlement, et aux termes de l'art. 9 du décret Khédivial en date du 27 juillet 1885, les indemnités seront payées intégralement, et sans intérêts de retard ¹. »

Disons, en terminant, que la date du 8 mai 1883 avait été fixée comme délai de la présentation des titres que pouvaient faire valoir les ayants-droit aux indemnités. Passé ce délai, toute demande devait être rejetée. Ce délai *fatal* ne nous semble rien moins que légal. Sans nous arrêter à démontrer combien il était insuffisant, qu'il nous soit permis de dire que les victimes des événements de juillet 1882 étant de *véritables créanciers* du gouvernement égyptien, leurs créances ne pouvaient se prescrire que par le laps de 15 ans, conformément à l'art. 272 du Code civil égyptien. Cette dérogation au droit commun était le corollaire et la conséquence nécessaire de la dérogation plus grave faite à la compétence des tribunaux mixtes en faveur d'une Commission internationale.

Si ce n'était une question de fait, qui n'a rien de commun avec le droit et surtout avec la justice, nous dirions que les opérations de la Commission internationale furent des plus irrégulières, et que l'admission de certaines prétentions audacieuses eut lieu sans preuves, tandis que

¹ Arch. dipl., 1885 ; p. 175.

d'autres, mieux fondées, furent rejetées, malgré les preuves. Des irrégularités se produisirent également dans l'enregistrement des réclamations dont un grand nombre furent admises, par des manœuvres frauduleuses, après l'expiration du délai fixé.

CHAPITRE VIII

Etat actuel de la question d'Egypte.

Nature de l'occupation anglaise. — Engagement pris par l'Angleterre d'évacuer l'Egypte le 1^{er} janvier 1888. — Conférence de Londres de 1884. — Incident du Bosphore Egyptien. — Procès intenté aux ministres égyptiens par les Commissaires de la Dette.

Le *condominium* et le contrôle financier de la France et de l'Angleterre en Egypte ne survécurent pas au bombardement d'Alexandrie et à l'occupation anglaise. Un fonctionnaire britannique prit la place des contrôleurs anglo-français ; ses importantes attributions furent fixées par un décret khédivial précédé d'un rapport du président du conseil des ministres au khédive. « J'estime, disait-il, que l'Européen, qui deviendrait fonctionnaire égyptien, pourrait avoir le titre de conseiller financier. Il serait choisi et nommé par Votre Altesse dont il relèverait directement. Sans avoir les attributions d'un ministre, il pourra assister aux séances du conseil toutes les fois qu'il y sera invité par le président. Il aura le pouvoir d'examiner les questions financières et d'émettre

son avis sur elles, dans les limites que V. A. et ses ministres pourront déterminer ; il n'aura toutefois aucun droit d'intervenir dans les affaires administratives du pays¹. »

« Il importait, disait à lord Granville, le 15 juin 1884, M. Waddington, ambassadeur français à Londres, d'écarter deux préjugés, fort répandus dans la presse anglaise, relatifs au rétablissement du condominium et aux prétendus projets militaires de la France en Egypte. En conséquence, je vous ai déclaré que le gouvernement français ne songeait, d'aucune façon, à pousser au rétablissement du contrôle anglo-français en Egypte ». Puis il ajoutait : « Le condominium est mort, et nous n'entendons pas le ressusciter. C'est au seul point de vue des intérêts collectifs de l'Europe et de la part légitime que nous y représentons, que nous considérons désormais les affaires d'Egypte. L'autre malentendu qu'il convenait de dissiper portait sur l'intention qui nous a été souvent attribuée, par l'opinion anglaise, de substituer une occupation française à l'occupation anglaise, le jour où le gouvernement de S. M. aurait rappelé ses troupes. Je vous déclare que le gouvernement de la république est prêt à prendre, à cet égard, les engagements les plus formels². »

De son côté, le gouvernement britannique, par l'organe de lord Granville, faisait à M. Waddington la promesse d'évacuer l'Egypte dès que la situation le permettrait. « Il y a quelque difficulté, disait lord Granville, à fixer

¹ Mon. off.

² Archiv. dipl., 1885.

une date précise à cette évacuation, d'autant plus que toute période ainsi fixée pourrait à l'épreuve se trouver ou trop longue ou trop courte. Mais, le gouvernement de S. M. *s'engage* à retirer ses troupes au commencement de l'année 1888, à condition que les puissances soient alors d'avis que l'évacuation peut se faire sans compromettre la paix et l'ordre en Egypte ¹. »

L'échange de vues entre les cabinets de Paris et de Londres, que nous rapportons ici en abrégé, inaugurerait la reprise des relations diplomatiques sur la question d'Egypte rompues depuis près d'un an et demi. « Il y avait plus de quinze mois, disait M. Ferry à la Chambre des députés, le 20 juin 1884, que toute négociation officielle ou officieuse, toute conversation était rompue entre les deux gouvernements au sujet des affaires de l'Egypte. La dernière communication était une dépêche de mon honorable prédécesseur, M. Duclerc, en date du 4 janvier 1883. Dans cette dépêche, M. Duclerc, désespérant de faire accepter au gouvernement anglais soit le maintien du contrôle à deux qui avait régi l'administration des affaires égyptiennes depuis 1876 jusqu'en 1882, soit une combinaison équivalente, rompait les négociations et, avec beaucoup de dignité, déclarait que la France reprenait sa liberté d'action ². »

Ainsi, le ministre avouait que la France, depuis les événements de 1882, c'est-à-dire depuis l'occupation de

¹ Archiv. dipl., 1885.

² Ar. dip.; loc. cit.

l’Egypte par les troupes anglaises, n’avait eu aucune part dans les affaires de ce pays. Puis, le ministre français, déplorant cette élimination de la France par l’Angleterre concluait : « Regarder, laisser faire, se voir progressivement évincer de jour en jour d’un pays où la France avait porté ce qu’elle a de meilleur, laisser faire et regarder, ce n’est pas une politique. » Plus loin, il exposait, en peu de mots, quelle était la situation de l’Egypte en droit international : « L’Egypte, ajoutait le ministre, n’est ni chose anglaise, ni chose française, c’est une terre *essentiellement internationale et européenne*. »

Le premier point est d’une exactitude absolue, mais, il est nécessaire de faire sur le second quelques réserves.

M. Ferry faisait ensuite connaître à la Chambre l’engagement *formel*, pris par le gouvernement britannique, d’évacuer l’Egypte, le 1^{er} janvier 1888, et s’efforçait d’en préciser la *nature* : « On a dit, ajoutait-il, que cet engagement d’évacuation avait un caractère *potestatif*, et qu’il suffirait qu’une seule puissance fît opposition à l’évacuation de l’Egypte par les troupes anglaises, pour que l’Angleterre fût en droit d’y rester. » Aux yeux du ministre français c’était un danger imaginaire, il tenait l’engagement de l’Angleterre pour sérieux et l’opposition d’une puissance européenne pour improbable.

Le ministre expliquait enfin que l’Angleterre avait trouvé exorbitants les pouvoirs des contrôleurs, parce qu’ils avaient une influence directe sur la politique et l’administration égyptienne. Si l’on ne craignait de faire une question indiscrète, on pourrait demander pourquoi

cette idée est venue si tard au gouvernement britannique, et pourquoi, surtout, elle a coïncidé avec l'occupation anglaise et l'éviction de la France? « Le gouvernement anglais, disait le ministre, tient, dans ses vues pour l'organisation définitive de l'Egypte, à distinguer, d'une manière sérieuse et profonde, le contrôle financier de l'influence politique. Il entend laisser à l'Egypte une très grande liberté administrative, et il estime que cette liberté d'administration était entravée et annulée par la présence permanente dans le conseil des ministres égyptiens de deux fonctionnaires étrangers ne relevant pas du khédive. »

Le contrôle anglo-français, comme nous l'avons dit, ne survécut pas à l'occupation anglaise, il fut remplacé par le contrôle d'un fonctionnaire unique dont nous avons rapporté plus haut les attributions. Cet administrateur continua d'être secondé, comme avant lui les contrôleurs, par les commissaires de la dette. « Cette commission, disait M. Ferry, a un pouvoir limité, très défini, absolument étranger, dans l'état actuel des choses, à toute l'administration et à tout le budget administratif de l'Egypte. Elle règle, elle surveille, elle administre cette partie du budget égyptien qui est réservée, par privilège, au service de la dette, soit de l'unifiée, soit de la privilégiée; elle assure la rentrée des revenus, elle les reçoit, elle les distribue, voilà la limite parfaitement tracée de ses attributions. »

Quoi qu'en dise le ministre français, c'est toujours, sous une forme déguisée, le même contrôle imposé au khédive qui opère, au profit des créanciers égyptiens, le

dessaisissement du gouvernement en matière financière. La commission possède, en effet, un droit de veto à toutes les dépenses du gouvernement égyptien excédant les crédits inscrits au budget ; elle a aussi le droit de collaborer à l'établissement de ce budget. Sans doute, c'est un pouvoir simplement consultatif, mais il s'étend à l'ensemble du budget.

Le gouvernement britannique crut devoir faire un appel à toutes les grandes puissances européennes, ainsi qu'à la Porte, afin que celles-ci donnent à la commission de la dette publique égyptienne la sanction et l'autorité de leur consentement unanime. La commission devait ainsi acquérir, en recevant un mandat des puissances convoquées, un caractère *juridique* et *international* qui a toujours fait défaut au contrôle anglo-français.

La conférence se réunit à Londres, du 28 juin au 2 août 1884. Elle discuta les bases du budget égyptien pour l'année 1885. M. Waddington, le représentant de la France, y préconisa la peréquation de l'impôt foncier, et protesta contre une réduction du même impôt que réclamait l'Angleterre. Il s'opposa également à toute réduction de l'intérêt de la dette « la question fondamentale soumise à la conférence ».

Il n'est pas inutile de se demander si les plénipotentiaires avaient qualité pour consentir, *au nom des créanciers*, cette réduction de la dette. Il est très discutable, avons-nous dit, que la faillite d'un Etat subisse les mêmes règles qu'une faillite individuelle ; nous avons nié, en particulier, l'application à l'Etat débiteur du dessaisis-

sement qui frappe le particulier failli. C'est en violation de ce principe que fut établi le contrôle anglo-français et, avant lui, la commission de la dette. S'il en est ainsi, comment un gouvernement représentant, *sans aucun mandat*, un certain nombre de créanciers nationaux peut-il valablement accorder à l'Etat failli une réduction de sa dette ou de l'intérêt de sa dette qui équivaut à un concordat ?

Un état, à notre avis, échappe aux règles du droit privé ; il emprunte aux conditions les plus avantageuses, sans aucune garantie même si son crédit est assez établi pour attirer les souscriptions. Mais, s'il vient à faillir, ses créanciers, pris individuellement, n'auront contre lui aucune action et ne pourront s'immiscer dans ses affaires intérieures. Les gouvernements, dont ils sont les sujets, ne pourront pas davantage s'ingérer, au nom des créanciers, dans les affaires politiques, administratives ou financières de l'état débiteur. Ce sont là des conséquences inévitables de la souveraineté et de l'indépendance des états, c'est aussi ce qui résulte d'une sorte de *jurisprudence internationale*. Les créances des sujets d'Etats Européens n'ont point été, jusqu'à présent, une cause légitime pour anéantir l'indépendance politique de l'état débiteur.

L'histoire des relations internationales, au xix^e siècle, présente *plusieurs exemples* d'insolvabilité des états et de refus des gouvernements de payer les intérêts au taux convenu ou de rembourser les sommes empruntées à l'étranger. L'histoire récente de l'Autriche, de la Hongrie,

de l'Espagne, du Portugal et même de la Turquie pourrait confirmer ce que nous avançons. Comment donc en serait-il autrement pour l'Égypte qui n'appartient pas plus à l'Europe que la Turquie sa suzeraine ?

Aussi, M. Waddington concluait-il son exposé par ces mots : « Nous désirons sincèrement que l'Égypte ne soit plus un objet de convoitise pour telle ou telle puissance. Cette solution n'est pas impossible à réaliser, et une des conditions indispensables pour l'atteindre est de lui conserver son crédit¹ ». Le plénipotentiaire français proposait donc un moyen très efficace pour sauvegarder à la fois l'indépendance de l'Égypte et les intérêts de ses créanciers savoir : un emprunt contracté avec la *garantie collective* des puissances. C'était revenir aux véritables principes du droit international, et se conformer, du même coup, au système de garantie collective, sans privilège ni exclusion, inauguré par le traité de Londres.

Le délégué de la Porte répondit à ces propositions dans un sens un peu différent, mais également juridique et équitable. Il proposa une conversion de la dette égyptienne, en alléguant qu'elle serait juste et également avantageuse pour l'Égypte et pour ses créanciers. « Le gouvernement égyptien, disait-il, affecterait au paiement des intérêts des revenus solides et amplement suffisants ; ces revenus seraient perçus directement par une commission représentant les droits des créanciers. Il serait également décidé par la puissance souveraine, avec le con-

¹ Arch. dipl., 1884, p. 74 et suiv.

cours des puissances représentées à la Conférence, que cet arrangement ne serait désormais et en aucun cas sujet à aucune modification en ce qui concerne soit le taux de l'intérêt, soit le maintien des revenus cédés ».

Le plénipotentiaire turc fit ensuite un exposé très net de la situation internationale de l'Egypte, situation que, jusqu'ici, l'Europe a toujours méconnue. « Pour ce qui est des projets de budget présentés à la conférence, ajouta-t-il, et des opinions divergentes sur les recettes et les dépenses de l'Egypte, ainsi que sur le maintien ou la modification du système administratif et financier en vigueur, je soutiens que, une fois que l'Egypte aura, d'une manière ou d'une autre, satisfait complètement ses créanciers, ni ces derniers, ni les puissances dont ils sont les sujets n'auront plus le droit, ni raison d'intervenir dans les affaires d'administration intérieure de cette province privilégiée de l'empire ottoman. En effet, les privilèges octroyés par les firmans impériaux au khédive de l'Egypte consistent dans l'administration intérieure de cette province, et une des clauses du firman impérial émané lors de l'élévation à cette dignité de S. A. Tewfik-Pacha porte expressément que le khédiviat ne saura, sous aucun prétexte ni motif, abandonner à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges accordés à l'Egypte, ni aucune partie du territoire ».

Malgré les protestations de lord Granville, président de la conférence, Musurus-Pacha maintint les droits de la Porte qui entend qu'aucun accord entre les puissances, au sujet de l'Egypte, ne soit valable sans son consente-

ment. Quant à la neutralisation de cette province proposée par lord Granville et appuyée par la France, la Porte ne saurait y consentir ; elle réserve sur ce point sa pleine et entière liberté d'action.

Les dissentiments devinrent si graves au sein de la • conférence, que celle-ci n'eut pas de résultats et fut ajournée *sine die*. Les prétentions de la France et de l'Angleterre, d'une part, et de la Porte d'autre part, se trouvèrent diamétralement opposées. Le délégué ottoman maintint jusqu'au bout ses premières déclarations : « Le gouvernement impérial, dit-il, en consentant à participer à la Conférence appelée à délibérer sur les finances d'Egypte, a entendu qu'aucune décision de cette conférence ne saurait avoir un effet attentatoire aux droits de souveraineté de S. M. le sultan sur l'Egypte, ni préjuger directement ou indirectement les points politiques de la question d'Egypte. »

Après l'échec de cette conférence, l'Egypte demeura dans cette situation *mal définie* qui lui est propre, depuis plus de huit ans. L'Angleterre continua de l'occuper de ses troupes, contrairement à tous les traités. Ce fut la prolongation de ce *statu quo* qu'on pourrait appeler le *statu quo post*, par opposition à ce *statu quo ante* créé par l'immixtion anglo-française. Celle-ci était, à la rigueur, explicable et motivée par l'intérêt des créanciers ; l'occupation anglaise reste toujours une violation flagrante du droit des gens.

C'est dans ces circonstances que, le 18 septembre 1886, une note de Moustapha-Pacha Fehmy, remise aux com-

missaires de la dette, les prévint qu'un décret ministériel avait provisoirement suspendu l'amortissement. Les commissaires intentèrent un procès en responsabilité au gouvernement et aux ministres égyptiens. Le tribunal du Caire accepta leurs prétentions : « Attendu, disait-il, que les commissaires directeurs de la caisse de la dette, au nom et dans l'intérêt des créanciers, représentent les faits de la cause comme une violation flagrante des art. 2 du décret du 2 mai 1876 et 21 de la loi de liquidation du 17 juillet 1880, dispositions qui ont été formellement placées sous la sauvegarde des tribunaux de la réforme par les art. 4 du décret de 1876 et 38 de la loi de liquidation. — Attendu, que les art. 9 et 10 du règlement organique déclarent le gouvernement égyptien justiciable des tribunaux mixtes, dans ses rapports avec les étrangers, pour toute contestation en matière civile ou commerciale. Que de plus, l'art. 11 confère expressément aux dits tribunaux le pouvoir de juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées aux droits acquis d'un étranger par un acte d'administration. — Attendu, que l'Etat est responsable dès qu'il y a lésion d'un droit individuel, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre l'Etat propriétaire ou personne civile et l'Etat pouvoir politique. — Attendu, que vainement le gouvernement égyptien se prévaut d'une réserve formulée comme suit dans le texte en litige « sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative. » Qu'il ressort seulement de cette réserve, que le pouvoir judiciaire doit s'abstenir d'apprécier les

actes administratifs, au point de vue de leur opportunité ou de leur valeur intrinsèque, pour s'en tenir strictement dans les limites de ses attributions naturelles qui consistent à rechercher, dans chaque espèce, si la mesure dont on se plaint constitue, selon les règles de la loi civile, « une atteinte portée à un droit acquis », ou si elle ne constitue pas la lésion d'un intérêt privé..... Condamne Moustapha-Pacha Fehmy, en son nom personnel, conjointement et solidairement avec le gouvernement égyptien, à rembourser à la caisse de la dette publique la somme de Piastres Tarifs 52,634,876 ^{oo7⁴⁰}..... ¹. »

L'avocat des commissaires avait démontré que la mesure prise par les ministres égyptiens était une violation du décret de 1876 et de la loi de liquidation qui placent au-dessus de toute atteinte les garanties accordées aux créanciers du gouvernement. Celui-ci, par l'organe de son défenseur, répliqua, mais sans succès, qu'il n'y avait dans toute cette affaire qu'un acte administratif et non un acte gouvernemental. Or, aux termes de l'organisation des tribunaux de la réforme ceux-ci sont incompétents dans les questions administratives, car il résulterait de leur compétence la possibilité d'entraver les mesures prises par le gouvernement.

Il est intéressant de rechercher, à présent, quelle est la *nature* de l'immixtion actuelle du gouvernement britannique dans les affaires égyptiennes. Un incident diplomatique qui se produisit, en 1885, sous le nom d'inci-

¹ Arch. dipl., 1880, p. 342.

dent du Bosphore Egyptien, jettera sur ce point une vive lumière.

Une imprimerie française qui éditait le journal : le *Bosphore*, fut fermée par ordre du gouvernement égyptien. Le consul français protesta, et eut soin de distinguer dans cet acte arbitraire une double question : 1° une question de violation du domicile et des capitulations, et 2° une question de liberté de la presse en Egypte. Il réclama, au nom de son gouvernement, la réparation de cette violation du droit des gens et, par suite, la réouverture de l'imprimerie, en réservant la question de liberté de la presse pour un accord international.

Les ministres égyptiens réclamèrent l'intervention de la Porte, mais le gouvernement français, alléguant que cette question ne préjugerait en rien les droits de suzeraineté du sultan, refusa d'entendre l'ambassadeur ottoman. M. Waddington, ambassadeur de France à Londres, écrivait, d'autre part à M. de Freycinet, ministre des affaires étrangères : « J'ai exposé à lord Granville que vous étiez désireux de mettre fin à l'incident du *Bosphore* et que, puisque le gouvernement anglais avait une part de responsabilité dans cette affaire, il serait sans doute disposé à donner au khédive des conseils de nature à nous faire obtenir les réparations auxquelles nous avons droit. » Lord Granville, après avoir consulté ses collègues, répondait : « Le gouvernement anglais, ayant déclaré qu'il ne décline pas sa part de responsabilité dans la suppression du journal le *Bosphore*, n'hésite pas à s'associer aux regrets qu'il a conseillé au gouvernement khédivial

d'exprimer au sujet des incidents qui ont accompagné cette suppression ¹. »

On est donc autorisé à conclure de ce langage que, si le sultan est toujours, *en droit*, le suzerain de l'Égypte, *en fait*, le gouvernement britannique est l'associé du gouvernement égyptien, tout au moins dans les affaires intérieures.

La Porte que nous avons vue, à la conférence de Londres, décidée à soutenir ses droits sur l'Égypte, profita de la première occasion qui s'offrit à elle pour les affirmer solennellement. Aussi, le 18 mars 1885, lors de la conclusion d'une convention internationale relative aux finances égyptiennes, le plénipotentiaire ottoman fit, au nom de son gouvernement, la déclaration suivante : « Il est bien entendu qu'un fonctionnaire ottoman, nommé par la S. Porte, siégera au sein de la Commission de la caisse de la dette égyptienne, en qualité de représentant de la puissance souveraine, pour être tenu au courant de l'état des finances de l'Égypte..... La S. Porte entend que le gouvernement de S. M. I. le sultan aura le plein droit de prendre les mesures nécessaires pour la défense de l'Égypte, soit contre un état belligérant, soit en Égypte même, en cas de troubles intérieurs. »

Malgré ces revendications, le gouvernement britannique était désireux d'établir que la suzeraineté du sultan sur l'Égypte était plutôt nominale que réelle. C'est à ce propos, que sir Drummond Wolff écrivit, le 5 juillet 1886,

¹ Arch. dipl., 1887, p. 147-175.

au comte de Rosebery : « J'ai désiré m'assurer jusqu'à quel point l'Egypte peut être regardée comme une partie intégrante de l'empire ottoman et, de plus, si elle n'est qu'une province gouvernée par une famille privilégiée, ou si elle peut être considérée comme autonome, étant pour ainsi dire un état semi-indépendant. Pour réaliser cette intention, je n'ai pas trouvé grand secours dans les documents qui sont relativement peu nombreux, et se composent surtout de la petite collection des Firmans. »

Déjà, nous avons démontré que les firmans réglaient exclusivement des questions d'ordre intérieur, qu'ils ne modifiaient ni ne diminuaient en rien la suzeraineté du sultan sur l'Egypte reconnue par le traité de Londres qui reste, encore aujourd'hui, la Grande Charte de l'Egypte. Sir Drummond Wolff ne le nie pas et, dans sa conclusion, il déclare que « des privilèges spéciaux furent donnés aux vice-rois d'Egypte, et surtout à Ismaïl Pacha, privilèges qui non seulement altérèrent les fonctions de la famille gouvernante, mais encore introduisirent de nouveaux principes dans les relations entre l'Egypte et le sultan. » Puis il ajoute, et c'est ce qu'il importe de remarquer : « A la nomination du présent khédive, on conserva une partie des privilèges augmentés qu'on avait accordés aux successeurs de Méhémet-Ali considérés comme nécessaires à la bonne administration de l'Egypte mais, sur d'autres points, le sultan *en revient* à l'état de choses établi par le firman de 1841. » De l'aveu même d'un délégué de l'Angleterre, la question d'Egypte se pose donc, tout au moins en droit interna-

tional, dans les *mêmes termes* qu'en 1841, les divers firmans qui se sont succédé depuis lors n'y changeant rien, puisque celui de 1879 a rapporté les concessions faites par eux, dans ce qu'elles pouvaient avoir d'international.

L'Angleterre et la Porte signèrent à Constantinople, le 24 octobre 1885, une convention assez anodine et incolore aux termes de laquelle : « Art. 1^{er}. S. M. Britannique et S. M. I. le sultan enverront, chacune de son côté, un haut commissaire en Egypte. » Les art. 4 et 5 ajoutaient : « Les deux hauts commissaires, de concert avec le khédive, examineront toutes les branches de l'administration égyptienne, et pourront y introduire les modifications qu'ils jugeront nécessaires, dans les limites des firmans impériaux. Les engagements nationaux contractés par S. A. le khédive seront approuvés par le gouvernement ottoman, en tant qu'ils ne seront pas contraires aux privilèges octroyés par les firmans impériaux¹. »

A cette date du 24 octobre 1885, l'Angleterre ne montrait aucune exigence, elle se bornait à reconnaître les droits suzerains du sultan sur la province privilégiée d'Egypte.

En 1887, au contraire, elle tenta d'obtenir de la Porte de sérieuses concessions. Il y eut, à cette époque, un essai de règlement de la question d'Egypte, entre l'Angleterre et la Sublime Porte. Les délégués des deux puissances rédigèrent un projet de convention par lequel :

¹ Arch. dipl., 1886, p. 370.

« Le gouvernement britannique aurait la haute main sur la défense et l'organisation militaire du pays, tant que les troubles causés par les événements politiques de l'Egypte rendraient nécessaire l'adoption des précautions ordinaires pour la sécurité des frontières et la tranquillité intérieure de l'Egypte¹. » L'Angleterre s'engageait à retirer ses troupes, trois ans après la date de la ratification, à moins de danger imminent qui autoriserait l'ajournement de l'évacuation. Enfin, le gouvernement anglais reconnaissait au sultan le droit d'envoyer, en cas de troubles, des troupes en Egypte, tout en se réservant une faculté analogue.

En un mot, c'était l'établissement d'une *suzeraineté à deux*, d'une *cosuzeraineté*, mais sans le consentement des autres puissances européennes *nécessaire* pour rendre légitime et juridique une pareille convention. Il n'y eut, comme nous l'avons dit, qu'un projet de convention, car il ne fut pas ratifié.

Dans le courant de l'année 1890, le gouvernement égyptien, sous l'inspiration de l'Angleterre, a opéré une conversion de sa dette privilégiée. Le gouvernement anglais la fit accepter du cabinet français qui commit peut-être, en cette occasion, une imprudence politique. Son assentiment fortifiait, en effet, l'Angleterre dans la position irrégulière qu'elle occupe en Egypte. « Quant à l'Egypte, écrivait le général Gordon, nous avons beau faire, nous n'arriverons jamais tout seuls à la gouverner

¹ Ar. dip., 1888.

et à payer les intérêts de la dette ; il faudrait s'assurer la coopération de la France...¹ »

C'était donc une faute politique de consentir à une conversion de la dette égyptienne mais, nous ne croyons pas *qu'en droit* la France pût s'y opposer. Qu'est-ce, en effet, qu'une conversion ? C'est une novation consentie par le créancier placé dans l'alternative de choisir entre le remboursement de sa créance et la novation de son titre. Du moment que les créanciers égyptiens acceptaient la conversion qui leur était proposée par le gouvernement égyptien habile à réaliser cette opération financière, il n'appartenait à aucun état européen de s'y opposer.

¹ Journal, p. 149.

CONCLUSION

La question d'Égypte se résume donc de la manière suivante : Le firman primitif accordé à Méhémet-Ali, en 1841, l'investissait, ainsi que sa postérité, d'un droit héréditaire spécial au gouvernement de l'Égypte. Ce gouvernement devait être exercé à la manière des autres gouvernements de provinces auxquelles la province d'Égypte restait assimilée sur tous les autres points.

Des privilèges spéciaux furent, dans la suite, accordés aux successeurs de Méhémet-Ali, mais ne changèrent, en aucune façon, les rapports de suzeraineté du sultan vis-à-vis du pacha d'Égypte.

Ismâïl-Pacha, le premier, bénéficia, en 1873, d'un firman qui fit de l'Égypte, pour quelque temps, un état demi-indépendant.

Mais, les concessions de ce firman furent, en grande partie, rapportées par celui de 1879. A dater de cette époque, l'Égypte redevint, comme auparavant, une province turque faisant partie intégrante de l'empire ottoman.

Néanmoins, c'est au lendemain de ce firman, qui obtint l'assentiment des grandes puissances et constitue par cela même un véritable traité international, qu'eurent lieu la violation manifeste et la négation la plus ab-

solue des droits suzerains du sultan par l'établissement du contrôle anglo-français, l'immixtion de ces deux puissances dans les affaires intérieures de l'Egypte, enfin, par le bombardement d'Alexandrie, les représailles et l'occupation anglaises.

L'Egypte se trouve encore, à l'heure qu'il est, dans une situation indécise et contraire aux traités, et la question d'Egypte n'a pas encore reçu de solution diplomatique, malgré son importance reconnue par tous les hommes d'Etat. « L'Egypte, disait M. de Freycinet à la chambre des députés le 20 novembre 1886, ainsi qu'on l'a affirmé plusieurs fois avec raison, est une sorte de carrefour du vieux monde, c'est le point de jonction entre l'Europe, l'Amérique et l'Afrique, c'est un grand chemin qui permet de pénétrer dans toutes les possessions de l'Extrême-Orient. En outre, celui qui est maître de l'Egypte est maître en grande partie de la Méditerranée. Il est certain que si une grande puissance s'installait définitivement en Egypte, ce serait un coup très grave porté à l'influence de la France dans la Méditerranée, de sorte qu'à mon sens, jamais la France ne doit se faire à l'idée que l'Egypte puisse passer définitivement entre les mains d'une grande puissance européenne.... Mais, je me hâte de dire que le danger ne nous menace pas... Les Anglais ont protesté qu'ils n'étaient en Egypte qu'à l'état temporaire, qu'ils n'y étaient allés qu'en vue de rétablir l'ordre matériel, mais, qu'aussitôt leur mission terminée, ils rendraient l'Egypte à elle-même. » Le ministre achevait son discours par ces mots : « Je crois que

la question du canal de Suez, comme celle de l'Egypte, approche d'une solution dont il est m'est encore impossible de fixer le terme exact, mais qui ne saurait beaucoup tarder » ¹.

La première question dont parlait le ministre, celle du canal de Suez, vient en effet d'être résolue pacifiquement, à l'avantage de tous et conformément aux principes du droit international, par une convention de 1888 qui assure la neutralité perpétuelle du canal ou plutôt, car le terme est impropre, la liberté de ce canal pour tous les états, en cas de guerre.

Quant à la question d'Egypte, elle est demeurée une de ces énigmes que les affaires d'Orient proposent si souvent à la diplomatie européenne. Est-il donc impossible d'en trouver le mot ?

Il ne saurait être question, vis-à-vis de la faiblesse toujours croissante de l'empire ottoman, de rattacher l'Egypte à la Turquie par les liens d'une plus étroite dépendance. Les événements récents, impuissants à changer les rapports juridiques qui existent entre le vassal et le suzerain, ont néanmoins rendu cette solution impossible. Alors, il ne reste plus qu'à anéantir *juridiquement* cette union nominale, par une déclaration de l'indépendance égyptienne. Il faut choisir entre l'indépendance de l'Egypte et le protectorat d'une puissance européenne sur ce pays qui compromettrait, comme le disait M. de Freycinet, l'équilibre européen. A l'époque où nous

¹ Journ. Off., 21 nov. 1886.

sommes, les forces des puissances européennes se contrebalançant à peu près sur terre, la victoire restera, dans les guerres futures, à l'état qui possédera l'empire de la mer. Or, l'Egypte est, dans une guerre maritime, une position de premier ordre ; sa possession est donc d'une importance capitale.

C'est aussi, pour ce motif, qu'il convient de doter l'Egypte du bénéfice de la *neutralité absolue et perpétuelle*.

Une convention internationale seule pourrait produire ces deux effets, convention qui serait conclue entre la Porte pays suzerain, d'une part, et les puissances européennes, d'autre part. On ne ferait, en somme, que revenir, en l'améliorant, au système de la neutralité garantie par les puissances inauguré par le traité de Londres.

C'est ce traité qui, s'il n'avait pas été méconnu, devait assurer la tranquillité de l'Egypte et de l'Europe, car il prohibait toute situation exclusive ou même privilégiée d'une puissance européenne quelconque. C'était donc la neutralité, car neutralité, au sens primitif du mot, signifie absence de privilège, égalité pour tous.

Cette convention de neutralité indépendante est-elle probable ? Nous ne saurions le dire. Le délégué ottoman à la conférence de Londres a vivement protesté contre les propositions d'indépendance et de neutralisation présentées en faveur de l'Egypte par la France et l'Angleterre. Il faut reconnaître, si l'on veut être impartial, que la Porte seule s'oppose à cette idée, car l'Angleterre s'est toujours déclarée prête à y souscrire ; il est vrai que ses actes contredisent un peu ses paroles.

Disons, en terminant, que les deux parties de la question savoir : l'indépendance de l'Égypte et sa neutralité sont deux choses *connexes* et *inséparables*. La neutralité égyptienne ne saurait exister, tant que l'Égypte restera partie intégrante de l'empire ottoman. L'Égypte, vassale de la Porte et province turque, devrait toujours, en cas de guerre, partager le sort de la Turquie et devenir l'objet des opérations militaires de l'ennemi commun. « C'est pourquoi, écrit M. Martens dans un langage qui a pour ainsi dire la rigueur d'une formule algébrique, l'émancipation complète de l'Égypte vis-à-vis de la Turquie est une condition *sine qua non* de sa neutralité permanente ¹ ».

Mais, cette émancipation nous semble prématurée pour l'Égypte habituée à la servitude par de longs siècles d'obéissance. De quels éléments se composerait un gouvernement national dans un pays peuplé d'hommes privés de nos libertés modernes et dont la vie n'est qu'une longue sujétion. « Le peuple égyptien, écrivait le conquérant Amrou au calife Omar, ne paraît destiné qu'à travailler pour les autres, sans profiter jamais lui-même de ses peines ».

Une très petite minorité de l'Égypte, connue sous le nom de parti national, aspire à l'indépendance. La plus grande partie de la population est insensible à l'amour de la patrie, au patriotisme, en un mot, qui conduit les peuples à l'émancipation. C'est que le patriotisme n'est pas un sentiment idéal et abstrait ; il est au contraire la

¹ Op. cit.

résultante de sentiments positifs : l'amour de la religion et du foyer, l'attachement au patrimoine de la famille. Or, comment veut-on qu'une race toujours exploitée par des mains avides, noyée dans une population d'étrangers qui sont les véritables maîtres du sol, soit capable de tous les dévouements nécessaires pour arriver à l'indépendance ? Diodore de Sicile, dans son tableau de l'Égypte antique, faisait déjà du patriotisme un sentiment propre à une certaine classe de la population égyptienne : celle des propriétaires : « Comme ils ont, dit-il, en raison des héritages qu'ils possèdent dans le pays, une très vive affection pour leur patrie, ils sont d'autant plus disposés à braver courageusement les périls de la guerre ¹ ».

Voilà pourquoi, on est réduit à souhaiter vivement sans l'espérer l'indépendance égyptienne.

¹ Liv. I; 73.

POSITIONS

POSITIONS TIRÉES DE LA THÈSE ROMAINE

I. L'Égypte n'était pas la propriété privée des Césars romains, c'était une *provincia principis* dotée d'une administration spéciale et exceptionnelle.

II. Le *juridicus Alexandriæ* ne fut pas un magistrat municipal, ni même un juge provincial exclusivement romain ; sa compétence était à la fois provinciale et territoriale, c'est-à-dire qu'elle s'étendait à toute la province d'Égypte et à tous les procès, à ceux mêmes qui s'élevaient entre indigènes.

III. L'esclave égyptien n'acquerrait pas, par son affranchissement, la nationalité du manumissor ; il conservait toujours sa nationalité d'origine.

IV. L'Égyptien qui voulait acquérir le droit de cité romaine devait, au préalable, obtenir le *jus civitatis Alexandrinæ*.

V. Le fisc impérial d'Égypte avait, du moins pour le recouvrement des impôts, une hypothèque privilégiée.

VI. En Égypte, dès l'époque d'Auguste, la femme mariée avait, pour la restitution de sa dot, non seulement un *privilegium*

inter personales actiones, mais une véritable hypothèque privilégiée.

VII. La contrainte par corps fut abolie en Egypte par un décret d'Auguste.

VIII. Le travail des *damnati in metalla*, qui subissaient leur peine dans les colonies pénitentiaires d'Egypte, était loué à des particuliers par l'administration du fisc.

Positions tirées de la Thèse Française.

I. L'Egypte n'est pas un état demi-indépendant, c'est une province turque privilégiée.

II. Le traité de Londres du 15 juillet 1840 établit, à la charge des grandes puissances et en faveur de l'intégrité et des privilèges de l'Egypte, une garantie collective et solidaire.

III. Les capitulations ne sont pas de simples lettres de privilèges révocables au gré des sultans, mais de véritables traités synallagmatiques conclus entre la Porte et les états européens et obligatoires pour toutes les parties.

IV. Les capitulations n'accordent aux consuls européens en Orient aucune juridiction mixte, ni en matière civile, ni en matière pénale.

V. Les tribunaux mixtes sont, par leur nature, des tribunaux égyptiens, de véritables tribunaux nationaux.

VI. La convention internationale relative à la réforme judiciaire d'Egypte fut irrégulière même dans la forme.

VII. Les articles 10 et 11 du Règlement organique des tribu-

naux mixtes ne reconnaissent à ces derniers aucune attribution contentieuse en matière administrative, ils assimilent simplement le khédive, sa famille et les gens de sa maison ou de ses administrations aux simples particuliers, dans les cas de responsabilité civile.

VIII. Le contrôle anglo-français, établi en Egypte par décret khédivial du 16 novembre 1879, fut toujours dépourvu de base juridique.

IX. L'hypothèque consentie aux créanciers égyptiens, lors de l'emprunt Rothschild, était nulle et de nul effet, comme contraire au firman impérial de 1879.

X. Le bombardement d'Alexandrie et l'occupation anglaise furent à la fois contraires au droit des gens et au traité de Londres.

XI. Le gouvernement égyptien était responsable du préjudice causé aux Européens, lors des événements de juin-juillet 1882, hormis de celui qui résulta des représailles exercées par la flotte anglaise.

XII. L'occupation anglaise en Egypte affecte le caractère d'une suzeraineté partagée avec la Porte.

Positions prises en dehors de la Thèse.

DRÔIT ROMAIN

I. Le *paterfamilias* avait sur ses enfants le *jus vitæ et necis*.

II. Le tuteur qui donne à son pupille l'autorisation d'accomplir un acte juridique doit non-seulement être présent *in ipso negotio*, mais encore prononcer des paroles solennelles.

III. Les enfants issus du concubinat avaient un père certain.

IV. Les choses corporelles sont seules susceptibles de possession.

DROIT CIVIL

I. Les enfants naturels reconnus peuvent être adoptés par leur père ou leur mère.

II. L'interdit peut contracter mariage.

III. La quotité disponible entre époux n'est pas extensive de la quotité disponible ordinaire.

IV. Les effets déclaratifs du partage s'appliquent aux créances, comme à tous autres biens.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. L'assemblée nationale ne peut réviser la Constitution que sur les points préalablement déterminés par les 2 Chambres.

II. Le Parlement ne peut valider l'élection d'un de ses membres, au mépris d'une loi ou d'une condamnation judiciaire qui l'a rendu inéligible.

III. Le pouvoir judiciaire est distinct du pouvoir exécutif.

ECONOMIE POLITIQUE

I. Les machines, loin de déposséder l'ouvrier de son travail, l'ont au contraire favorisé en développant la production et la consommation.

II. La petite propriété est plus favorable que la grande à la production.

III. Le système protectionniste est à la fois injuste et anti-économique.

Vu par le doyen,

Vu par le président,

COLMET DE SANTERRE.

BOISTEL.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Le vice-recteur de l'Académie de Paris.

GREARD.

TABLE DES MATIÈRES

Thèse Romaine.

	Pages:
I. — BIBLIOGRAPHIE.	1
II. — PRÉFACE.	3
III. — INTRODUCTION. — <i>L'Annexion et ses Préliminaires.</i> — Premiers rapports de l'Egypte avec Rome. — Traités de commerce. — Traités d'alliance offensive et défensive. — Médiation de l'Egypte en faveur de Rome. — Intervention romaine en Egypte. — Protectorat. — Occupation. — Ar- bitrage de César. — Annexion.	5
IV. — CHAPITRE I ^{er} . — <i>Organisation de l'Egypte par Auguste.</i> — Divisions administratives. — Le Préfet Augustal ; son con- seil de préfecture. — Epistratèges et stratèges	47
V. — CHAPITRE II. — <i>La ville d'Alexandrie.</i> — Les magistrats municipaux. — Absence de curie avant Septime Sévère . .	38
VI. — CHAPITRE III. — <i>Organisation judiciaire de l'Egypte.</i> — Tribunal de l'épistète. — Pouvoirs judiciaires du stratège. Laocrites. — Agoranomie. — Juridiction des Chrématistes. — <i>Juridicus Alexandriæ.</i> — Sa compétence provinciale et territoriale	54

	Pages.
VII. — CHAPITRE IV. — <i>L'Administration Financière. — Impôts et Fonctionnaires</i>	66
VIII. — CHAPITRE V. — <i>Liberté du culte et de la pensée. — Liberté de la propriété, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. — Liberté de la Personne ou Contrainte par corps en Egypte.</i>	101
IX. — <i>L'armée d'Egypte. — L'Egypte, colonie pénitentiaire.</i> . .	114
X. — CONCLUSION	122

Thèse Française

I. — INTRODUCTION. — <i>L'intervention Européenne dans les affaires de Turquie et d'Egypte</i>	125
II. — CHAPITRE I ^{er} . — I ^{re} PARTIE. — <i>Origines de la Question d'Egypte. — Expédition de Bonaparte en Egypte. — Absence de déclaration de Guerre. — Arrêté du directoire exécutif. — Représailles de la Porte. — Intervention anglaise. — Restitution de l'Egypte à la Porte par le traité de 1802</i> . .	133
II. — 2 ^{me} PARTIE. — <i>Premier différend turco-égyptien. — Intervention de la France. — Convention du 21 Février 1833 entre la France et la Porte</i>	139
II. — 3 ^{me} PARTIE. — <i>Second incident turco-égyptien. — Intervention collective des puissances par une note à la Porte du 27 juillet 1839. — Traité de Londres du 15 juillet 1840. — Ses effets : Garantie collective des puissances</i>	142
III. — CHAPITRE II. — <i>L'Egypte d'après les Firmans. — Pouvoirs du pacha d'Egypte.</i> , . . . , .	152
IV. — CHAPITRE III. — <i>Régime des Capitulations en Egypte. — Les capitulations sont-elles de véritables traités ou de simples lettres de privilèges ? — Donnent-elles aux consuls des pouvoirs de juridiction mixte ?</i>	160

	Pages,
V. — CHAPITRE IV. — <i>Tribunaux mixtes.</i> — Leur nature. — Leur compétence. — Exécution de leurs sentences. — APPENDICE. — Droits de propriété des Européens en Egypte. — L'hypothèque en Egypte.	494
VI. — CHAPITRE V. — <i>Pouvoirs conférés au khédive d'Egypte, en matière financière, par les firmans de 1872 et de 1873.</i> — Demi-indépendance de l'Egypte ; sa courte durée. — Faillite du gouvernement égyptien et Firman de 1879. — Contrôle anglo-français ; son illégitimité	234
VII. — CHAPITRE VI. — <i>Intervention armée de l'Angleterre dans les événements survenus en juin-juillet 1882 à Alexandrie.</i> — Illégitimité de cette intervention et des représailles exercées par cette puissance en temps de paix	253
VIII. — CHAPITRE VII. — <i>Responsabilité du gouvernement égyptien dans les troubles d'Alexandrie.</i> — Obligation qui en résulte de dédommager les étrangers qui en ont éprouvé un préjudice. — A qui appartient-il de fixer le chiffre des indemnités ? — Compétence des Tribunaux Mixtes	262
IX. — CHAPITRE VIII. — <i>Etat actuel de la question d'Egypte.</i> — Nature de l'occupation anglaise. — Engagement pris par l'Angleterre d'évacuer l'Egypte le 4 ^{er} Janvier 1888. — Conférence de Londres de 1884. — Incident du Bosphore Egyptien. — Procès intenté aux ministres égyptiens par la commission de la dette	277
X. — CONCLUSION.	295

FIN DE LA TABLE

ERRATA

Page 1, ligne 15, après papyrus de Turin, lisez :
Turin, 1826 et.

Page 30, note 2, au lieu de statuæ Eg., lisez : statu
Æg.

Page 55, note 1, au lieu de 14, lisez : I, p. 4.

Page 122, ligne 18, au lieu de *personalis actiones*,
lisez : *personales actiones*.

